

Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin

Gratius, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gratius, S. (2003). *Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin*. (SWP-Studie, S 33). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-238829>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Susanne Grätius

Sackgasse ALCA?

Das amerikanische Freihandelsprojekt
zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin

S 33
August 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Einleitung 7

Stand des Alca-Prozesses 9

Mandat, Verhandlungsprozeß und -struktur 9

Die Offerten beim Thema Marktzugang 10

Positive und negative Agenda 11

Die Gegenspieler USA und Brasilien:

Bilateralismus oder Multilateralismus? 14

Die Doppelstrategie der USA 15

Patt der Freihandelsgegner und -befürworter 15

Motivation für die Alca 16

Bilateralismus statt Multilateralismus? 17

Brasilien: zwischen Mercosur und Alca 18

Kontroverse Alca-Debatte 18

Die brasilianische Drei-Fronten-Strategie 19

Die Option Europa: Alternative zur Alca? 20

Positionen und Interessen

anderer Verhandlungspartner 21

Die Alca-Debatte in Lateinamerika 21

Positionen und Interessen einzelner Länder 22

»Wirtschaftliche Monroe-Doktrin« Alca? 26

Vor- und Nachteile für Lateinamerika 26

Folgen für Europa 27

Rückzug aus Lateinamerika? 28

Transatlantische Implikationen 30

Schlußfolgerungen und Szenarios 31

Anhang 33

Übersichten 34

Literaturhinweise 36

Abkürzungen 37

Sackgasse Alca?

Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin

Wird der Zeitplan eingehalten, unterzeichnen 34 Staaten des amerikanischen Kontinents in weniger als eineinhalb Jahren ein Freihandelsabkommen. Mit einer Wirtschaftsleistung von 13 Billionen Dollar (40% des globalen BIP) und 820 Millionen potentiellen Konsumenten wäre die Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) der weltgrößte Handelsblock und ein Freihandelsabkommen mit kontinentalen Dimensionen. Zwar gehen die Verhandlungen weiter – seit November 2002 unter gemeinsamem Vorsitz der USA und Brasiliens –, dreizehn Jahre nach der Initialzündung des Projekts wachsen jedoch in Lateinamerika und in den USA die Zweifel darüber, ob es jemals eine Freihandelszone von Feuerland bis Alaska geben wird.

Selbst wenn bis Januar 2005 ein Alca-Abkommen unterzeichnet wird, ist nicht klar, ob es ein verbindliches Gesamtpaket darstellen würde oder lediglich eine Rahmenvereinbarung für bilaterale Verträge der USA mit lateinamerikanischen Partnern. So wurde vor kurzem ein Freihandelsabkommen der USA mit Chile unterzeichnet. Durch einen Wechsel zum Bilateralismus könnte das kontinentale Vorhaben an sich in Frage gestellt werden.

Aus lateinamerikanischer Perspektive ist die Alca mehr als eine Freihandelszone: Es geht nicht nur um Handel, sondern auch um eine Neuordnung der Beziehungen zur Supermacht im Norden. Das gilt vor allem für Brasilien – als größtes Land und regionale Führungsmacht der lateinamerikanischen Schlüssel einer künftigen Alca. Durch die Führungsrolle der USA ist die Alca ein hegemoniales Integrationsprojekt. Für Lateinamerika könnte es, wie das Beispiel Mexiko in der North American Free Trade Area (NAFTA) zeigt, zwar wirtschaftliche Vorteile bringen, wie mehr Investitionen und Exporte, gleichzeitig aber mit Risiken wie Deindustrialisierung, einer Krise der Landwirtschaft, wachsender Armut und mit einer kulturellen »Nordamerikanisierung« verbunden sein.

Aus europäischer Sicht vermittelt das von den USA initiierte Alca-Projekt auf den ersten Blick die Botschaft einer wirtschaftlichen Monroe-Doktrin des »hands-off« von Südamerika. Denn käme es doch zu einer Alca, wäre dies der Beginn einer engeren Partnerschaft zwischen den USA und dem von Brasilien dominierten

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Langfristig könnte damit eine »Enteuropäisierung« Südamerikas verbunden sein. Entstände eine Alca noch vor einem Assoziationsabkommen zwischen EU und Mercosur, hätten die USA ein zentrales politisch-strategisches Ziel in den Amerikas erreicht: sich auf politischer, wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Ebene als kontinentale Führungsmacht zu etablieren und als Nebeneffekt die Einflußnahme der Europäer in Südamerika zu begrenzen.

Zwar wird in Lateinamerika kein Konkurrenzverhältnis zum transatlantischen entstehen – dafür ist der europäische Einfluß in der Region zu schwach –, es geht aber durchaus um die Wahrung eigener Interessen und Identitäten in einem Subkontinent, der Europa trotz relativer Vernachlässigung in den letzten Jahren kulturell und politisch sehr nahesteht. Dies gilt vor allem für den Mercosur, den bedeutendsten Partner der EU und Deutschlands in Lateinamerika. Der 1991 gegründete viertgrößte Handelsblock der Welt entstand in Anlehnung an das Modell der EU, das im Unterschied zum amerikanischen Verständnis von Integration auch eine politische und eine soziale Dimension enthält.

Welche Folgen hätte eine Alca für die europäische und deutsche Außenwirtschaft und -politik? Mögliche Konsequenzen wären der Verlust von Marktanteilen, der Verzicht auf die 1999 vereinbarte »strategische Partnerschaft« mit Lateinamerika, eine Schwächung des politischen Dialogs und der fortschreitende Rückgang europäischer Präsenz in Lateinamerika sowohl bezüglich des Wertesystems als auch im Hinblick auf regionale Integrationsmechanismen. Das Beispiel der Nordamerikanischen Freihandelszone hat gezeigt, daß europäische Unternehmen durch amerikanische Konkurrenten vom mexikanischen Markt verdrängt wurden. Zwischen 1994 und 2001 verlor die EU ein Drittel ihres Anteils von etwa 9% an den Importen und Exporten des Landes. Durch ein Freihandelsabkommen der EU mit Mexiko im März 2000 wurden die negativen Auswirkungen der Nafta teilweise aufgefangen.

Als stärkste Wirtschaftsmacht in der EU und zentraler europäischer Partner der USA wäre Deutschland von der gegenwärtigen Freihandelsdynamik maßgeblich betroffen. Sowohl in Europa als auch jenseits des Atlantiks ist ein Trend zur Konzentration der Handels-

ströme auf den eigenen Kontinent zu beobachten. Im Zuge der Regionalisierung nimmt die Bedeutung der transatlantischen Handelsbeziehungen ab: Die EU konzentriert 60% des Warenaustausches auf ihre Mitgliedsstaaten und die USA fast 40% ihres Außenhandels auf die Nafta-Staaten Kanada und Mexiko. Sollte es zwischen den USA und der EU keine Einigung über kontroverse Themen in der Welthandelsorganisation geben, könnten auf beiden Kontinenten durch das Alca-Projekt und die EU-Erweiterung zwei konkurrierende Handelsriesen entstehen.

Was kann Europa angesichts dieser Risiken tun? Die EU und Deutschland sollten ihre passive Beobachtung des Alca-Prozesses durch eine aktive Politik ersetzen. Damit sind *drei Handlungsempfehlungen* verbunden:

(1) Unter dem Stichwort Kohäsionsfonds sollte die EU im Dialog mit Lateinamerika und den USA ihre Vorstellung von einer symmetrischeren »Nord-Süd-Integration« stärker einbringen, um die Risiken einer Alca möglichst gering zu halten und die eigene Integrationserfahrung zu »exportieren«.

(2) Europa sollte sich in Lateinamerika auf Südamerika konzentrieren. Für die EU und Deutschland ist der Mercosur unter brasilianischer Führung wirtschaftlich und politisch gesehen der eigentliche strategische Partner in Lateinamerika. Um den europäischen Einfluß zu wahren und den Integrationsprozeß im Mercosur zu fördern, sollte ein interregionales Assoziationsabkommen noch vor der Verwirklichung einer Alca unterzeichnet werden. In Südamerika wurden die Grundlagen hierfür geschaffen: Nach den Präsidentschaftswahlen in beiden Ländern einigten sich Argentinien und Brasilien auf eine neue Integrationsagenda des »Kern-Mercosur«. Auf europäischer Seite wäre ein deutsch-französischer Konsens über Zugeständnisse im Bereich der Landwirtschaft die Voraussetzung für ein »Freihandelsabkommen plus« mit dem Mercosur. (3) Neben einer interregionalen Assoziation mit dem Mercosur sollte die EU die anvisierte strategische europäisch-lateinamerikanische Partnerschaft mit konkreten Inhalten füllen und das gemeinsame Erbe durch eine nicht nur symbolische Aufstockung der Gelder in die Zukunft retten.

Diese Fragen sollten im Mittelpunkt des dritten europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffens im Mai 2004 in Mexiko stehen.

Einleitung

Die Idee einer amerikanischen Freihandelszone wurde vom damaligen Präsidenten George Bush erstmals 1990 formuliert, als er die »Enterprise for the Americas Initiative« ins Leben rief. Vier Jahre später, im Dezember 1994, einigten sich 34 Staaten während des ersten »Summit of the Americas« in Miami auf das heutige Alca-Projekt.¹ Die multilateralen Verhandlungen über eine amerikanische Freihandelszone² treten jetzt in ihre »heiße Phase«. Bis zur Konferenz der Handelsminister im November 2003 in Miami mußten alle Staaten und Ländergruppen ihre konkreten Angebote für den Abbau der Handelshemmnisse vorgelegt haben. Der endgültige Vertragstext soll im Januar 2005 unterzeichnet und bis Dezember ratifiziert werden. Laut Zeitplan wäre etwa zehn Jahre später eine Freihandelszone in der amerikanischen Hemisphäre (mit Ausnahme von Kuba) verwirklicht.

Die Vision, eine gesamtamerikanische Freihandelszone von Alaska bis Feuerland zu schaffen, ist nicht neu. Die Vorstellung von einem wirtschaftlichen »Panamerikanismus« hat ihre historischen Wurzeln Ende des 19. Jahrhunderts, als in Washington 1889 eine erste Konferenz zum Thema abgehalten wurde.³ Damals scheiterte das Projekt am geringen Engagement der Lateinamerikaner und der USA. Auch heute hat die Idee des Panamerikanismus wieder an Dynamik verloren. Zahlreiche Gründe sprechen momentan gegen eine Alca. Neue protektionistische Maßnahmen und der Hang der USA zum Unilateralismus stellen das multilaterale System einschließlich der Welthandelsorganisation (WTO) und der seit Ende des Kalten Krieges auflebenden Trends zugunsten des Regionalismus in Frage. Angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA und der innenpolitischen Kontroverse über das Thema Freihandel ist im entscheidenden Jahr 2004 eher eine Stagnation der

Alca-Verhandlungen zu erwarten als ein entscheidender Durchbruch.

Auch in Lateinamerika gibt es keinen Konsens für die Alca. Die Dominanz der Super- und Wirtschaftsmacht USA läßt in vielen lateinamerikanischen Ländern alte Ängste vor dem Verlust der nationalen Souveränität und Identität wieder aufleben. Die Alca ist ein gigantisches Projekt der Nord-Süd-Integration mit enormen Entwicklungsdisparitäten, Größen- und Interessenunterschieden zwischen den beteiligten Staaten, zu denen winzige französischsprachige Karibikinseln ebenso gehören wie die USA und Brasilien mit kontinentalen Dimensionen. Die 33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik produzieren zusammen gerade einmal ein Zehntel des Bruttoinlandsprodukts der USA und ihr Anteil am Welthandel ist mit weniger als 5% etwa viermal geringer.⁴

Als Teil einer kontinentalen Gesamtstrategie der USA ist die Alca wirtschaftlich und geopolitisch motiviert. Aufgrund der unterschiedlichen Interessenprofile der lateinamerikanischen Länder gegenüber den USA spaltet das Thema Alca die lateinamerikanischen Staaten in eine »Nord-West-Achse« der Befürworter von Mexiko bis Chile und eine »Süd-Ost-Achse« der Gegner von Venezuela bis Argentinien.

Ob mit oder ohne Alca – es besteht wenig Zweifel daran, daß der Kontinent allein durch den zunehmenden Handelsaustausch und die Einwanderungswelle Richtung Norden⁵ immer stärker zusammenwachsen wird. Schon heute verbleiben zwei Drittel der Im- und Exporte auf dem amerikanischen Kontinent:

- ▶ Durch das Gewicht ihrer Haupthandelspartner Kanada und Mexiko gehen 45% der Exporte der USA in die Hemisphäre, und fast 37% der amerikanischen Importe stammen aus dem Kontinent.
- ▶ Mit etwa 20% hat Lateinamerika im amerikanischen Außenhandel eine ähnliche Bedeutung wie sein wichtigster Handelspartner Kanada.
- ▶ Die USA sind mit einem Anteil von 59% an der Warenausfuhr und 50% der Einfuhren seit Ende der

¹ Die englische Abkürzung der Freihandelszone lautet FTAA (Free Trade Area of the Americas). In dieser Studie wird das spanische Kürzel Alca (Área de Libre Comercio de las Américas) benutzt.

² Durch die Anzahl der Teilnehmer und die kontinentale Dimension ist die Alca ein multilateraler Prozeß.

³ Aus der Konferenz ging 1910 die Panamerikanische Union als Keimzelle für die spätere Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) hervor.

⁴ 2001 betrug der Anteil der USA an den globalen Importen 18,3%, an den Exporten 12%; ohne den intraregionalen Handel der EU sogar 23,5% und 15,4%.

⁵ Die 38,8 Millionen »Latinos« sind seit 2002 die größte Minderheit in den USA.

neunziger Jahre der zentrale Handelspartner Lateinamerikas.

Die einzige Ländergruppe, die ihre Wirtschaftsbeziehungen nicht auf die USA konzentriert, sind die vier Mercosur-Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay: Mit einem Anteil von etwa 25% an den Im- und Exporten ist die EU ihr bedeutendster Handelspartner. Da die meisten Staaten Lateinamerikas bereits Nafta-Parität haben, über Freihandelsabkommen verhandeln oder aber unilaterale Handelspräferenzen auf dem US-Markt erhalten, geht es bei der Alca vor allem um die Einbindung Brasiliens in eine kontinentale Allianz unter Führung der USA. In Lateinamerika ist Brasilien der einzige globale Akteur mit einer nationalen Industrie und diversifizierten Außenwirtschaftsbeziehungen. Unter brasilianischer Führung entwickelt sich der Mercosur zwar nicht zu einem wirtschaftlichen, wohl aber zu einem politischen »Gegengewicht« des von den USA dominierten Alca-Projekts. Deshalb wäre die politische und wirtschaftliche Essenz der Alca eine Allianz zwischen den USA und Brasilien als Führungsmächten in Nord- und Südamerika. So würde die Alca die beiden wichtigsten Wirtschaftsblöcke auf dem amerikanischen Kontinent zusammenführen: Mercosur und Nafta.

Stand des Alca-Prozesses

Die Alca wäre ein Freihandelsabkommen der sogenannten zweiten Generation, da sie über die Liberalisierung des Güterverkehrs weit hinausgeht. Im Vertrag enthalten sind einerseits neue Handelsthemen wie öffentliches Beschaffungswesen, Dienstleistungen und der Schutz geistigen Eigentums, andererseits aber auch Umweltschutz- und Arbeitsstandards sowie eine Demokratieklausele. Die Summits of the Americas bilden den politischen Rahmen für ein künftiges Freihandelsabkommen. Dieses in unregelmäßigen Abständen (bisher 1994, 1998 und 2001) stattfindende Forum dient in erster Linie dazu, die jeweiligen Regierungen auf die Zielsetzungen der Alca zu verpflichten, einen über den Freihandel hinausgehenden gemeinsamen Wertekatalog aufzustellen – einschließlich Armutsbekämpfung, Demokratieverpflichtung und Drogenbekämpfung – sowie die konkreten Inhalte und Zeitvorgaben der Freihandelszone zu definieren.

Mandat, Verhandlungsprozeß und -struktur

Obwohl Präsident Bill Clinton (1993–2001) als Gastgeber des Miami-Gipfels maßgeblich am Freihandelsprojekt beteiligt war, gab es unter seiner Regierung zwar bedeutende technische Fortschritte, es gelang ihm aber nicht, die für einen erfolgreichen Verhandlungsabschluß notwendige »fast-track«-Autorisierung im Kongreß zu bekommen.⁶ Sein Amtsnachfolger George W. Bush war zwar auf den ersten Blick erfolgreicher, machte aber erhebliche Zugeständnisse an den Kongreß. Bei der Abstimmung im Repräsentantenhaus erzielte er Ende Juli 2002 eine dünne Mehrheit von drei Stimmen für das in »Trade Promotion Authority« (TPA) umbenannte Verhandlungsmandat. Es trat am 6. August in Kraft.

Der Präsident »erkaufte« sich die TPA mit zuvor verabschiedeten protektionistischen Maßnahmen in der heimischen Stahl- und Agrarindustrie sowie mit einer Verdreifachung des Fonds, der Ausgleichs-

zahlungen für Arbeiter vorsieht, die durch Freihandelsabkommen ihren Job verlieren oder benachteiligt werden. Zum Schutz der eigenen Hersteller verhängte die Regierung Bush im März 2002 Sonderzölle in Höhe von 15–30% für Stahlimporte. Zwei Monate später verabschiedete der Kongreß ein neues Landwirtschaftsgesetz, das eine Aufstockung der Subventionen enthält.

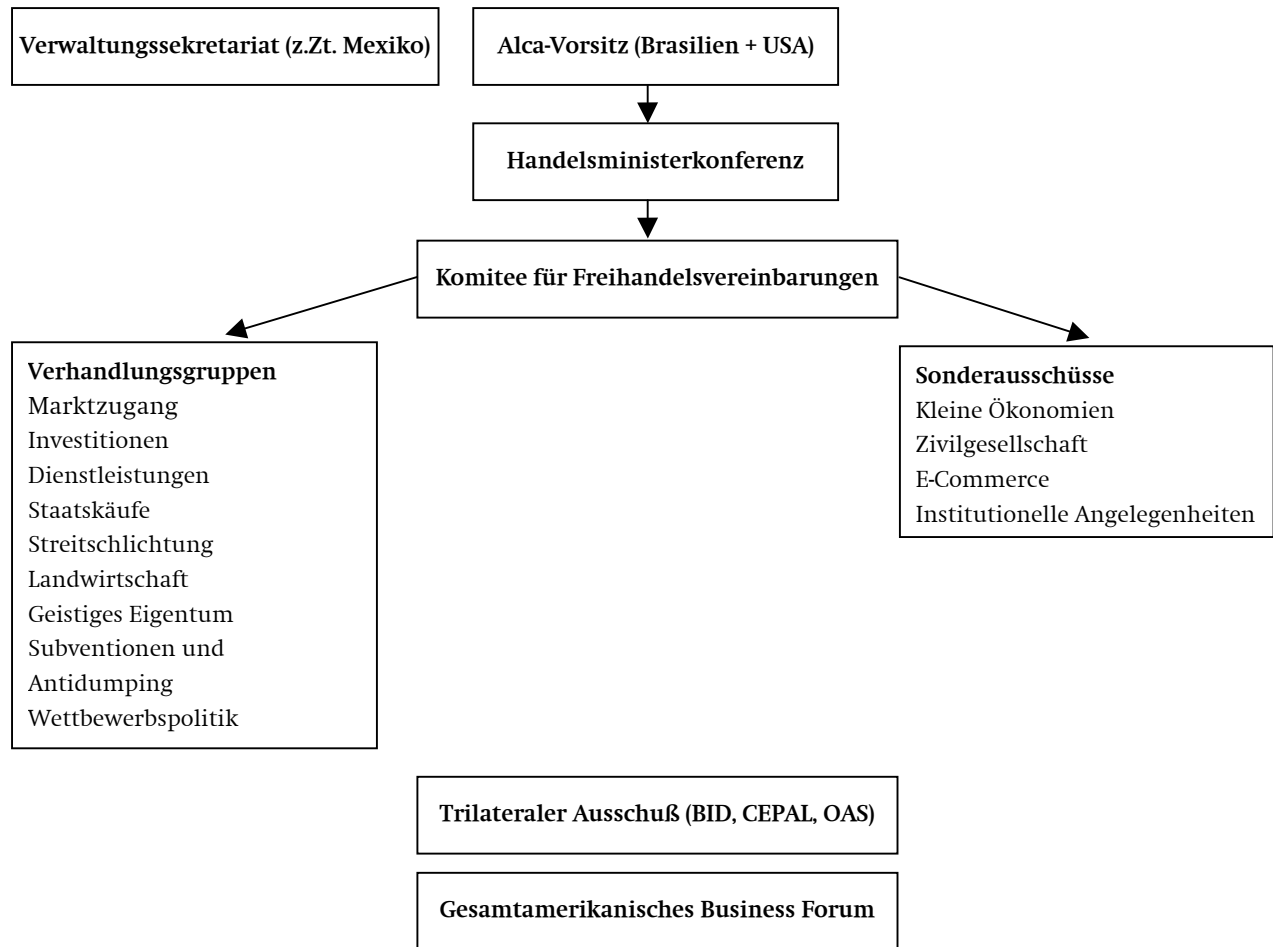
Auch das »Freihandelsmandat« selbst enthält eine Reihe von Einschränkungen. Zum einen läuft es am 1. Juni 2005 – kurz nach dem Termin für die Alca – aus, kann aber um zwei weitere Jahre verlängert werden. Zum anderen hat sich der Kongreß ein gewisses Mitspracherecht während der Freihandelsverhandlungen vorbehalten: Die TPA sieht regelmäßige Konsultationen des Präsidenten mit dem Kongreß vor und sanktioniert die Nichteinhaltung dieser Bestimmung mit dem Entzug des Mandats. Vor Beginn der Verhandlungen über sogenannte »sensible Produkte« – zu denen vorwiegend landwirtschaftliche Erzeugnisse gehören – ist eine detaillierte Analyse über die Auswirkungen des Freihandels für amerikanische Produzenten erforderlich. Zwar beschleunigt die TPA die Ratifizierung eines künftigen Abkommens im amerikanischen Kongreß, das komplizierte Verfahren im Vorfeld könnte die Alca-Verhandlungen in Bereichen wie Landwirtschaft oder Textilien aber verzögern.

Auf technischer Ebene ist der Verhandlungsprozeß über eine Freihandelszone bereits weit fortgeschritten. Seit April 2001 gibt es einen Entwurf des künftigen, etwa 1000 Seiten umfassenden Freihandelsabkommens, der auf der Homepage der Alca abrufbar ist. Durch seine unzähligen Textklammern⁷ ist das Dokument bislang allerdings wenig aussagekräftig. Im September 2003 findet in Mexiko die Doha-Nachfolgekonferenz der WTO statt, deren Ergebnisse (oder Nicht-Ergebnisse) auch die zwei Monate später in Miami einberufene Alca-Verhandlungsrunde beeinflussen dürften. Die Struktur der zwischenstaatlichen Verhandlungen über eine amerikanische Freihandelszone ist relativ komplex. Jedes Jahr konferieren die 34 Handelsminister auf der Grundlage einer vom Komitee für

⁶ Clinton war der erste Präsident seit 1974, dem die Legislative das Mandat für Freihandelsabkommen – die vom Kongreß dann lediglich verabschiedet oder abgelehnt werden können – nicht gewährte.

⁷ Textpassagen, in denen noch Handlungsbedarf besteht.

Struktur der Alca-Verhandlungen



Freihandelsverhandlungen (Vizeministerebene) entwickelten Agenda. Parallel dazu tagen regelmäßig die neun Arbeitsgruppen und vier Sonderausschüsse der Alca. Beraten werden diese wiederum von der Inter-amerikanischen Entwicklungsbank BID, der OAS und der lateinamerikanischen Wirtschaftskommission Cepal. Das Verwaltungssekretariat der Alca wechselte im Februar von Panama ins mexikanische Puebla.

Insgesamt gibt es nur 12 Verhandlungspositionen, da sowohl Mercosur als auch die Andenländer und die karibische Gemeinschaft Caricom das künftige Freihandelsabkommen als Block verhandeln, die Staaten der Nafta und Zentralamerikas hingegen als individuelle Einzelkämpfer. Über das Abkommen entscheiden somit neun Länder und drei subregionale Zusammenschlüsse.

Die Offerten beim Thema Marktzugang

Die Ausgangssituation Lateinamerikas und der USA bezüglich der Handelsrestriktionen ist sehr unterschiedlich. Zwar liegt der Durchschnittszoll in den USA bei nur etwa 3%, für einige Produkte aber werden Spitzenzölle von bis zu 350% erhoben. In Lateinamerika hingegen sind die Zollbarrieren viermal höher, wurden jedoch von vormals 30% in den achtziger Jahren auf über die Hälfte gesenkt. Der tarifäre Spitzenwert liegt in der Region mit 56% wesentlich niedriger als in den USA. Zudem sind nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie staatliche Subventionen für heimische Produzenten in Lateinamerika protektionistische Maßnahmen, die im Vergleich zu den USA und der EU selten angewandt werden.

Als erstes Land legten die USA ein Verhandlungsangebot zur Reduzierung ihrer Außenzölle vor:

- ▶ Sofort nach Vertragsabschluß würden 65% der lateinamerikanischen Konsum- und Industriegüter zollfrei in die USA gelangen, der Rest bis 2015.
- ▶ Innerhalb von fünf Jahren (2010) würden die Zollbarrieren von derzeit 12–17% für Textilien – die einen beachtlichen Anteil an den lateinamerikanischen Exporten in die USA haben – abgebaut.
- ▶ 56% der lateinamerikanischen Agrarprodukte könnten zollfrei in die USA exportiert werden, andere nach fünf Jahren und der Rest nach zehn Jahren oder später.
- ▶ Öffnung des Dienstleistungssektors und gleichberechtigte Teilnahme lateinamerikanischer Firmen an den öffentlichen Ausschreibungen aller US-Bundesstaaten.

Innerhalb dieses Rahmens unterbreiteten die USA den lateinamerikanischen Partnern nach Entwicklungsstand differenzierte Angebote, die kein Gesamtpaket versprechen, sondern lauter kleine Pakete mit unterschiedlichen Inhalten enthalten. Während der Mercosur lediglich sofortige Zollsenkungen für die Hälfte seiner Agrarexporte erhielt, wird der Karibik ein Zollabbau für 85% ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse, den Andenländern von 68% und Zentralamerika von 64% in Aussicht gestellt. Ähnliches gilt für Industrieprodukte, bei denen dem Mercosur für nur 58% seiner Güter Zollfreiheit versprochen wird, den karibischen Staaten hingegen 91%. Somit haben die USA den karibischen Kleinstaaten das großzügigste Angebot vorgelegt, dem Mercosur hingegen das schlechteste. Die Vorzugsbehandlung kleinerer Volkswirtschaften entspricht zwar der Vereinbarung, weniger entwickelten Staaten bessere Bedingungen einzuräumen,⁸ zeigt aber auch, daß die USA mögliche Konkurrenten benachteiligen.

Mit Ausnahme der schnellen Handelsliberalisierung in der Textilindustrie⁹ ist die Offerte der USA aus lateinamerikanischer Sicht nicht gerade spektakulär. Sie ist WTO-konform und stimmt in etwa überein mit dem in der Welthandelsorganisation vorgelegten Angebot der USA, »zollfreie Welt 2015«. Das Angebot legt drei Schlußfolgerungen nahe. Erstens schürt es die Konkurrenz zwischen den Lateinamerikanern und

verhindert eine gemeinsame Verhandlungsposition im Alca-Prozeß. Zweitens zeigt es, daß allenfalls der Mercosur, sprich Brasilien, für US-Firmen eine ernsthafte Konkurrenz im Industrie- und Agrarsektor darstellt.¹⁰ Drittens ist es Ausdruck für die Strategie der USA, innerhalb der Alca den globalen Rahmen für Freihandel zu schaffen, gleichzeitig aber individuell mit einzelnen Partnern über gegenseitigen Marktzugang zu verhandeln.

Im Unterschied zu den USA legten Kanada und die jeweiligen lateinamerikanischen Verhandlungsführer ein Gesamtpaket zum Zollabbau vor. Die Angebote sind jedoch höchst unterschiedlich strukturiert: Der weitreichendste Vorschlag kam vom wirtschaftlichen Musterschüler Chile, das für 73% seiner Waren und Dienstleistungen die Zölle sofort abschaffen will; die Andengemeinschaft würde 86% ihres Handels in maximal zehn Jahren liberalisieren und den Rest später; Zentralamerika würde lediglich für 42% der Produkte sofort Zollfreiheit einräumen. Der Mercosur möchte seine Tarife – der derzeitige Höchstsatz beträgt 20% – nur um durchschnittlich 62% senken und plädiert für längere Fristen im Dienstleistungsbereich sowie für die Verlagerung von Themen wie intellektuelles Eigentumsrecht und öffentliches Beschaffungswesen auf die WTO-Verhandlungen.

Positive und negative Agenda

Dem brasilianischen Außenminister Celso Amorim zufolge gibt es im Vertragsentwurf noch 7000 ungeklärte Punkte.¹¹ Bislang wurde in keiner der neun Verhandlungsgruppen und keinem der vier Sonderausschüsse ein Konsens erzielt. Die »positive Verhandlungsagenda« umfaßt lediglich eine Einigung auf die politischen Rahmenbedingungen: Respektierung der liberalen Demokratie in Form einer auf dem zweiten Summit of the Americas in Quebec beschlossenen Demokratieklause. Rechtsgrundlage hierfür bilden die Erklärung von Quebec und die am 11. September 2001 in Lima unterzeichnete »Interamerikanische Demokratiecharta« der OAS. Mit der Demokratieklause wird explizit der Ausschuß Kubas gerechtfertigt, das als einziges lateinamerikanisches Land nicht an den Verhandlungen beteiligt ist und sich auch aus diesem

⁸ Gemäß eines Beschlusses im November 2002 in Quito und dem Sonderausschuß kleinere Ökonomien.

⁹ Durch das Angebot, die Zollbarrieren in fünf Jahren zu eliminieren, gewinnen die lateinamerikanischen Länder einen Vorteil gegenüber ihrem größten Konkurrenten im Bereich Textilien auf dem US-Markt: China.

¹⁰ Auf den Mercosur entfallen 28% der weltweiten Sojaproduktion, 4% der Automobile und 12% der in Entwicklungsländern hergestellten Industriegüter.

¹¹ Zit. nach Süddeutsche Zeitung (München), 16.6.2003, S. 3.

Grund als ein entschiedener Alca-Gegner profiliert hat.

Die negative Verhandlungsagenda enthält eher technische Kontroversen, hinter denen sich jedoch auch politische Inhalte verbergen. Zu ihnen gehören vor allem der Umgang mit nichttarifären Handels-hemmnissen (Agrarsubventionen, Anti-Dumping-Maßnahmen, Umwelt- und Sozialstandards), aber auch die Definition von Ursprungszertifikaten sowie die Frage des Streitschlichtungsverfahrens. Die eigentliche Kontroverse betrifft aber die Landwirtschaft.

Agrarsektor. Aus lateinamerikanischer Sicht ist eine Einigung im Bereich der Landwirtschaft eine Erfolgsbedingung für die künftige Alca. Die USA sind ein bedeutender Exporteur von Agrarprodukten – sie haben immerhin einen Anteil von 5 % an der gesamten Warenausfuhr –, die EU hingegen ist der weltweit größte Importeur von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (mit Ausnahme von Zucker). Beim Agrarkonflikt innerhalb der Alca-Verhandlungen geht es weniger um lateinamerikanische Ausfuhren in die USA, denn die EU ist mit einem Anteil von 45% ohnehin der größte Abnehmer landwirtschaftlicher Produkte aus Lateinamerika. Vielmehr sind Lateinamerika und die USA im Bereich der Landwirtschaft direkte Konkurrenten. Dies gilt vor allem für Produkte wie Zucker, Getreide, Rindfleisch sowie Obst und Gemüse.

Im Jahr 2001 förderten die USA ihre Landwirtschaft mit fast 20 Milliarden Dollar.¹² Durch das neue Landwirtschaftsgesetz erhöhen sich die Subventionen für heimische Farmer bis zum Jahr 2007 auf 180 Milliarden. Zu diesen ungleichen Ausgangsbedingungen und angesichts der höheren Produktivität der amerikanischen Landwirtschaft würde eine Öffnung des lateinamerikanischen Agrarsektors, der fast ausschließlich durch Zollbarrieren geschützt wird, zu Wettbewerbsverzerrungen führen und amerikanische Exporte eindeutig begünstigen. Eine Studie geht davon aus, daß US-Produkte den lateinamerikanischen Markt in einer Freihandelszone »überfluten« und die heimische Landwirtschaft ruinieren würden.¹³

Der Fall Nafta zeigt, daß das Agro-business lateinamerikanische Landwirte verdrängt. Die vorwiegend von Kleinbauern und indigenen Gemeinschaften getragene mexikanische Landwirtschaft, von der 21% der Bevölkerung leben, kann mit den Agrarkonzernen

der USA nicht konkurrieren. So gingen auf dem Land 1,7 Millionen Arbeitsplätze verloren¹⁴ und Mexiko weist gegenüber den USA seit Jahren eine negative Handelsbilanz im Agrarsektor auf. Eine Krise der Landwirtschaft in ganz Lateinamerika hätte nicht nur für die Region negative Konsequenzen – wie Armut, Arbeitslosigkeit, Landflucht und wachsende Kriminalität in den Städten –, sondern auch für die USA: Das Beispiel Mexiko verdeutlicht, daß sich der Migrationsdruck erhöht. Um strukturelle Probleme in der Region zu vermeiden und sich vor der Konkurrenz aus den USA und den qualitativ oft minderwertigen Produkten der großen Landwirtschaftskonzerne zu schützen, ließe sich das europäische Argument der »Multifunktionalität« der Landwirtschaft (Lebensformen, Ernährungssicherheit, Qualität und Landschaftsschutz) auch in Lateinamerika anführen.

Während die lateinamerikanischen Länder auf einen Abbau der Agrarsubventionen bei den Alca-Verhandlungen drängen, wollen die USA das Thema auf die WTO-Agenda verschieben und eine Einigung von Zugeständnissen seitens der EU abhängig machen. Da ein rascher Kompromiß mit der EU aber nicht zu erwarten ist,¹⁵ dürfte sich auch der Alca-Prozeß verzögern. Obwohl sich die amerikanischen Handelsminister im November 2002 erneut verpflichteten, die Agrarsubventionen und andere nichttarifäre Handels-hemmnisse abzuschaffen, gibt es dafür in den USA weder einen Konsens, noch ist der Präsident dazu in der Lage, dies allein zu entscheiden, denn durch die TPA behielt sich der Kongreß ein Mitspracherecht vor. Da das Verhandlungsgewicht der lateinamerikanischen Partner einschließlich Brasiliens zu gering ist, um im Rahmen der Alca Zugeständnisse seitens der USA zu erzielen, ist eine Verlagerung des Themas auf die Agenda der WTO wahrscheinlich.

Umwelt- und Arbeitsstandards. Auf der Grundlage der Nebenabkommen der Nafta soll der Alca-Vertrag nach Auffassung der USA und Kanadas möglichst hohe Umweltschutz- und Arbeitsrechtsstandards enthalten. Lateinamerika sieht darin einen indirekten Protektionismus und fürchtet, durch die Heraufsetzung der Umwelt- und Arbeitsnormen an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Auf der Handelsministerkonferenz in Quito im November 2002 errangen die Lateinameri-

¹² Die EU gab hierfür sogar 32 Milliarden US-Dollar aus.

¹³ Eduardo Gudynas/Gerardo Evio, Las negociaciones agropecuarias en el Alca, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, Mai 2003 (Estudios sobre el Alca, Nr. 11), S. 4.

¹⁴ Laura Carlsen, The Mexican Experience and Lessons for the WTO Negotiations on the Agreement on Agriculture, Americas Program Presentation to the EP, 11.6.2003.

¹⁵ Vgl. Sheila Page, CAP Reform: European Perspective and Policies, unveröffentlichtes Manuskript, Mailand, 15.–16.1.2003.

kaner einen »Teilsieg«. So heißt es in Punkt 11 der Abschlusserklärung: »Wir lehnen den Einsatz von Umwelt- und Arbeitsstandards mit protektionistischen Zielen ab. Viele Minister (d.h. alle lateinamerikanischen) sind der Überzeugung, daß Umwelt- und Arbeitsfragen weder als Konditionalität verstanden werden noch Gegenstand von Verfahren sein sollten, deren Nichteinhaltung Handelsrestriktionen oder Sanktionen nach sich zieht«.

Ursprungsregeln und Anti-Dumping. In Freihandelszonen verhindert man Zollfreiheit gegenüber Drittstaaten durch komplizierte Ursprungszertifikate, die nachweisen, in welchem Land ein Produkt gefertigt wurde. Die Definition von Ursprungsregeln – die in allen Ländern unterschiedlich ausgelegt werden – ist das wohl schwierigste Verhandlungsthema auf technischer Ebene. Nicht einmal zwischen den einzelnen lateinamerikanischen Ländern, geschweige denn mit den USA, gibt es gemeinsame Kriterien für Ursprungszertifikate. Plädieren die USA für einen möglichst hohen Anteil der inländischen Wertschöpfung, versuchen die lateinamerikanischen Länder, möglichst niedrige Anteile durchzusetzen. Hinzu kommt die komplizierte Harmonisierung des Kontrollverfahrens durch die nationalen Behörden in den 34 Staaten. Das Thema Ursprungsregeln hat konkrete Auswirkungen auf andere Handelspartner. Müssen Waren einen hohen Anteil an Intra-Alca-Wertschöpfung aufweisen, um sich für die Freihandelspräferenz zu qualifizieren, bedeutet dies, daß sich Lateinamerika vor allem bei hochwertigen Gütern in eine technologische Abhängigkeit von den USA begibt, während europäische Hersteller vom Markt verdrängt würden. Eben dies ist in der Nafta passiert, als die EU gegenüber den USA Einbußen auf dem mexikanischen Markt hinnehmen mußte.

Die Aufstellung gemeinsamer Anti-dumping-Regeln (wonach kein Unternehmen in einem anderen Land Produkte unter den Herstellungskosten anbieten darf) erfordert einen Kompromiß zwischen Ländern mit einer strikten und einer weniger strikten Auslegung dieser Handelspraktiken. Im Mittelpunkt des Streits steht eine Lockerung der Anti-dumping-Gesetzgebung in den USA,¹⁶ die – vor allem in der Stahlindustrie – heimische Produzenten vor ausländischen Konkurrenten schützt. Die Produktionskosten der brasilianischen Stahlindustrie sind extrem niedrig, so daß

dieser Sektor eine direkte Konkurrenz für US-Firmen darstellt. Die Stahlproduktion ist ein Beispiel dafür, daß es auch im Industriesektor unterschiedliche Interessen zwischen den USA und Lateinamerika gibt.

Andere Kontroversen. Die Liberalisierung des Dienstleistungssektors und des öffentlichen Beschaffungswesens – beides Hauptinteressen der USA – ist für Lateinamerika problematisch. So könnten nicht nur Banken, sondern auch vormalig staatliche Leistungen wie Wasser, Bildung, Gesundheit oder Elektrizität in Zukunft von amerikanischen beziehungsweise transnationalen Unternehmen übernommen werden. Obwohl die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen den Konsumenten oft Vorteile bringt, sind damit auch Risiken verbunden. Das Beispiel Argentinien nach der Abwertung des nationalen Peso hat gezeigt, daß private Anbieter bei vertraglich geregelten Gebühren auch in besonderen Situationen selten mit sich handeln lassen.

Noch haben die 34 Staaten auch die zentrale Frage nicht geklärt, wie Handelskonflikte beigelegt werden sollen, was vor allem für Lateinamerika als dem schwächeren Partner von entscheidender Bedeutung ist. Eine »Nafta-Lösung« – die Organisation von Ad-hoc-Schlichtungspanels durch kleine nationale Sekretariate – ist in einem Abkommen zwischen mehr als 30 Ländern wohl kaum möglich; die Schaffung eines supranationalen Organs aber lehnen die USA aus Gründen der nationalen Souveränität und angesichts ihres enormen Verhandlungsgewichts ab.

¹⁶ Die *Financial Times* bezeichnet die USA als »the world's worst anti-dumping offender« (*Financial Times* [London], 6.7.2001).

Die Gegenspieler USA und Brasilien: Bilateralismus oder Multilateralismus?

Die USA und Brasilien sind die beiden eigentlichen Verhandlungsführer und Gegenspieler im Alca-Prozeß. Eine Einigung zwischen beiden Ländern ist die Voraussetzung für die Entstehung einer Alca. Gemessen an wirtschaftlicher Verhandlungsstärke sind die USA weit überlegen: Brasilien hat gerade einmal einen Anteil von 7% am gesamten BIP der Alca-Staaten, die USA hingegen 75%. In Lateinamerika jedoch ist Brasilien mit Abstand das bedeutendste Land: Es erbringt die Hälfte der Wirtschaftsleistung und stellt die Hälfte der Bevölkerung und des Territoriums des Subkontinents.

Zwar sind die USA und Brasilien auf der globalen Bühne keine gleichberechtigten Partner, in Bezug auf ihr Selbstverständnis und die strukturellen Gegebenheiten haben beide Länder aber einige Gemeinsamkeiten:

- ▶ Beide haben sich schon früh von ihren jeweiligen Kolonialmächten Portugal und Großbritannien emanzipiert und sind ihnen heute im Hinblick auf ihre weltwirtschaftliche und internationale Bedeutung weit überlegen.
- ▶ Aufgrund der sprachlichen und kulturellen Abgrenzung zu »Lateinamerika« haben sowohl die USA als auch Brasilien eine eigene Identität und dadurch traditionell eine Sonderrolle auf dem amerikanischen Kontinent.
- ▶ Durch die Größe ihres internen Marktes hat der Außenhandel in keinem der beiden Länder eine zentrale wirtschaftliche Bedeutung. Mit einem Anteil der Im- und Exporte von kaum mehr als 10% am BIP sind Brasilien und die USA weniger abhängig von bestimmten Handelspartnern als beispielsweise Chile, Kanada oder Mexiko, in denen der Export mit fast 40% zum BIP beiträgt.
- ▶ Sowohl die USA als auch Brasilien sind »global traders« mit diversifizierten Außenhandelsbeziehungen. Dadurch unterscheiden sie sich von fast allen Staaten des amerikanischen Kontinents (ausgenommen Chile), die als »regional traders« zu kennzeichnen sind.
- ▶ Angesichts ihrer Größe verbindet beide Länder ein gewisser Hang zu Isolierung und Alleingängen, ein Denken in kontinentalen Kategorien und der Anspruch auf eine regionale beziehungsweise

globale Führungsmacht. Profilieren sich die USA oft durch ihre militärische Übermacht, ist Brasilien als Regionalmacht eine »soft power«, die im Verbund mit anderen Staaten agiert.

Beide üben eine Magnetwirkung in den beiden zentralen Integrationsprozessen auf dem amerikanischen Kontinent aus: die USA als Motor der Nafta und Brasilien als Führungsmacht im Mercosur.

Obwohl das BIP der USA um das Zehnfache höher ist als dasjenige Brasiliens, ist Brasilien als neuntgrößte Volkswirtschaft der Welt aus amerikanischer Sicht ein attraktiver Markt und der zentrale ökonomische Anreiz für eine kontinentale Freihandelszone. Auch umgekehrt verspricht eine Öffnung des US-Marktes für brasilianische Unternehmen in wettbewerbsfähigen Industriezweigen (wie Flugzeugbau) und für bestimmte Lebensmittel hohe Gewinne. Zwischen beiden Ländern gibt es jedoch fundamentale Kontroversen, die aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen kaum lösbar zu sein scheinen und die Alca-Verhandlungen auf unbestimmte Zeit blockieren könnten. Aus brasilianischer Sicht sind die amerikanischen Sonderzölle für Stahlimporte, der Abbau der Agrarsubventionen und anderer nichttarifärer Handelshemmnisse die größten Stolpersteine bei den Verhandlungen. Brasilien fordert in allen drei Bereichen deutliche Zugeständnisse der USA im Rahmen der Alca, erweist sich aber seinerseits als ebenso verhandlungsresistent in den sogenannten neuen Handelsbereichen, in denen sich die USA die größten Vorteile einer Alca versprechen: immaterielle Eigentumsrechte, Investitionsgesetzgebung, öffentliches Beschaffungswesen und Dienstleistungen. Diese Themen will Brasilien nur innerhalb der WTO verhandeln.

Trotz aller Differenzen werden die Verhandlungen fortgesetzt. Zwar erzielten Luiz Inácio »Lula« da Silva und George W. Bush auf ihrem bilateralen Gipfeltreffen am 20. Juni 2003 in Washington keine konkreten Fortschritte, in einem gemeinsamen Kommuniqué bestätigten aber beide Präsidenten erneut den Stichtag 1. Januar 2005 für die Alca.

Die Doppelstrategie der USA

Die USA sind ein Nachzügler im globalen Freihandelsfieber. Während die EU fast einhundert Abkommen mit Drittstaaten unterzeichnet hat, konnten die USA bis vor kurzem lediglich drei Verträge vorweisen: die Nafta sowie zwei Freihandelsverträge mit Israel und Jordanien. Erst die TPA hat es den USA ermöglicht, neue Abkommen zu schließen: Unterzeichnet wurden bilaterale Verträge mit Singapur und Chile; Verhandlungen stehen an mit Zentralamerika, Australien und fünf afrikanischen Ländern. Auch mit Peru und Kolumbien wurden bereits erste Vorgespräche über eine bilaterale Freihandelszone geführt.

Trotz gelegentlicher Rückfälle in den Protektionismus dominiert in der Außenwirtschaftspolitik der Bush-Regierung gegenüber Lateinamerika die zweigleisige Freihandelsstrategie des gleichzeitigen Multilateralismus und Bilateralismus. Mit dem gleichen Impetus wie bei anderen Initiativen, die sein Vater angefangen, aber nicht zu Ende geführt hatte, erklärte George W. Bush zu Beginn seiner Amtszeit das Zustandekommen der Alca zum bedeutendsten Ziel seiner Außenwirtschaftspolitik und verkündete das »Jahrhundert der Amerikas«. Als ehemaliger Gouverneur eines Bundesstaates an der Grenze zu Mexiko und durch seine Spanischkenntnisse hat er zudem einen gewissen persönlichen Bezug zu Lateinamerika. Vor diesem Hintergrund war es kein Zufall, daß er seinen ersten Staatsbesuch im Februar 2001 in Mexiko absolvierte.

Die außenpolitische Prioritätensetzung zugunsten Lateinamerikas endete jedoch abrupt mit dem 11. September 2001. Trotz der Beteuerungen des amerikanischen Handelsbeauftragten Robert Zoellick, für die Bush-Regierung genieße die Alca nach wie vor »höchste Priorität«,¹⁷ herrscht in Lateinamerika inzwischen der Eindruck vor, Washington habe jegliches Interesse an der Region verloren. So klagt der Direktor des Inter-amerikanischen Dialogs in Washington, Peter Hakim: »Lateinamerika ist momentan keine Region von großem Interesse. Das macht sich in der Exekutive, im Kongreß, in Unternehmenskreisen und in der Presse bemerkbar.«¹⁸ Das gilt auch für den Stellenwert Lateinamerikas in der amerikanischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik.

Patt der Freihandelsgegner und -befürworter

Die Rolle der USA in der neuen Weltordnung ist ambivalent: Einerseits schreitet die Handelsliberalisierung voran, andererseits besteht ein Hang zum Protektionismus. Im Bereich der internationalen Politik und Sicherheit agieren die Vereinigten Staaten als Hegemon und bevorzugen immer stärker Alleingänge. Im wirtschaftlichen Bereich geben die jüngsten protektionistischen Maßnahmen Anlaß zu Befürchtungen, daß sich auch ökonomisch ein amerikanischer Unilateralismus herauskristallisiert, der allerdings vorwiegend innenpolitisch motiviert wäre (Zugeständnisse an den Kongreß und Wahlgeschenke). Es besteht die Gefahr, daß die Befürworter einer Handelsliberalisierung in den USA ihre Interessen der neuen nationalen Sicherheitsdoktrin unterordnen.¹⁹ Im Kontext der sicherheitspolitischen Prioritäten in den USA bleibt zudem fraglich, wie sich die Abschaffung der Grenzkontrollen für Waren mit immer schärferen Sicherheitsauflagen beim Personenverkehr vereinbaren läßt.

Das Thema Freihandel löst in den USA noch immer heftige Kontroversen aus. Es läßt sich eine Diskrepanz zwischen Innen- und Außenpolitik, Regierung und gesellschaftlichen Gruppen konstatieren: Will die Exekutive die Alca vor allem aus außenpolitischen (und wirtschaftlichen) Gründen durchsetzen, sind Gewerkschaften und Umweltgruppen in den USA aus innenpolitischen Motiven die Hauptgegner einer Alca. Robert Zoellick bemüht sich verstärkt darum, für Freihandel zu werben. Mit harten Fakten will er den skeptischen amerikanischen Bürgern beweisen, daß »Freihandel und offene Märkte reale Gewinne für reale Personen schaffen«.²⁰ Zoellick ließ errechnen, daß die US-Wirtschaft durch die Nafta, wenn sie voll implementiert ist, bis zu 0,5% wachsen würde; das wären für jeden Haushalt zusätzlich 720 Dollar im Jahr.

Die Machtverhältnisse zwischen Freihandelsbefürwortern und -gegnern sind einem ständigen Wechsel unterworfen. Die Opponenten haben eine starke Lobby im amerikanischen Kongreß und konnten eine breite amerikanische Öffentlichkeit für ihre Ziele gewinnen. Eine wesentliche Ursache hierfür war die Erfahrung mit der Nafta. Kurz nachdem sich die Exekutive durch Zugeständnisse an Gewerkschaften

¹⁷ Office of United States Trade Representative (USTR), USTR Press Release, 11.2.2003.

¹⁸ Zit. nach El Nuevo Herald (Miami), 1.6.2003.

¹⁹ Siehe hierzu Peter Rudolf, Wie der 11. September die amerikanische Außenpolitik verändert hat: Bilanz nach einem Jahr, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2002 (SWP-Aktuell 33/02).

²⁰ Vgl. <http://www.ustr.gov/new/benefits.html>, 19.9.2001.

und Umweltverbände – die sogenannte »blue-green-alliance«²¹ – Ende 1993 nach langwierigen Verhandlungen das Freihandelsabkommen mit Kanada und Mexiko »erkauft« hatte, geriet Mexiko in eine schwere Finanzkrise, die nur durch ein umfassendes Hilfspaket aus Washington aufgefangen werden konnte. Es war nach dem ausgehandelten innenpolitischen Konsens über die Nafta – der zu den beiden Nebenabkommen in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsschutz führte – ein schwerer Rückschlag für die Befürworter einer Handelsliberalisierung in den USA.

Konnten sich bis 1994 – unterstützt durch den weltweiten Trend zugunsten des Regionalismus – die Freihandelsbefürworter durchsetzen, waren nach der Tequila-Krise in Mexiko wieder die Gegner im Vorteil. Momentan ist die Situation unentschieden. Durch sein Vabanquespiel hat sich Präsident Bush als Vermittler zwischen beiden Fraktionen erwiesen. Mit dem Namen »Trade Promotion Authority« – der Begriff weckt positivere Konnotationen als »Schnellverfahren« – erzielte Bush zwar wieder ein Verhandlungsmandat der Exekutive für Freihandelsabkommen. Die damit verbundenen Auflagen weisen aber darauf hin, daß die Interessen von Gegnern und Befürwortern von Freihandel gleichermaßen berücksichtigt wurden.

Motivation für die Alca

Die Entstehung von rivalisierenden Wirtschaftsblöcken²² und eine wachsende Abneigung gegen multilaterale Organisationen wie die WTO sind die wesentlichen außenpolitischen Motive der USA für das Engagement zugunsten einer Alca. Intra-regional betrachtet, stehen politisch-strategische Beweggründe wie die Sicherung der kontinentalen Führungsrolle und die Einbindung Südamerikas in die Einflußzone der USA im Vordergrund, wohingegen Wirtschaftsinteressen keine zentrale Rolle spielen.

Begrenzte Wirtschaftsinteressen. Obwohl die USA ein ökonomisches Interesse am Abbau der Zölle in der lateinamerikanischen Industrie und Landwirtschaft sowie an der Öffnung des Dienstleistungssektors und des öffentlichen Beschaffungswesens haben, spielt die

Region angesichts der Handelszahlen eine untergeordnete Rolle: Mit einem durchschnittlichen Anteil von 6% an den Importen und 8% an den Exporten des Landes hat Lateinamerika ohne Mexiko für die Außenwirtschaft der USA eine geringe Bedeutung. Die Tatsache, daß der Warenaustausch mit Lateinamerika für fast die Hälfte des Außenhandelsdefizits der USA verantwortlich ist,²³ deutet jedoch darauf hin, daß ein großes Potential für eine Exportsteigerung der USA vorhanden ist. Einer Studie zufolge verfügen die USA vor allem in Kanada, Mittelamerika und der Karibik, aber auch in Brasilien, über unausgeschöpfte Exportchancen, die durch eine Handelsliberalisierung genutzt werden könnten.²⁴

Nach Mexiko ist Brasilien für die USA in Lateinamerika der zweitbedeutendste Wirtschaftspartner. Mit einem Anteil von 2,2% an der gesamten Warenausfuhr der USA und von 1,3% an den Importen ist Brasilien im Gegensatz zu Mexiko zwar kein zentraler Wirtschaftspartner der USA, es besteht aber auf beiden Seiten ein großes Potential für eine künftige Kooperation. Mit 170 Millionen Einwohnern, einer in einigen Bereichen durchaus konkurrenzfähigen nationalen

Tabelle 1
Handelspartner der USA (Anteil in %), 2001

Partner	Importe	Exporte
Nafta	30	36,3
Kanada	18,7	22,4
Mexiko	11,3	13,9
Lateinamerika	17,3	21,8
Brasilien	1,3	2,2
Venezuela	1,4	0,8
Argentinien	0,3	0,5
Kolumbien	0,5	0,5
Chile	0,3	0,4
Asien	36,3	26,5
EU	20,8	24
Mittlerer Osten	3,3	2,7
Afrika	2,3	1,7
Osteuropa	1,3	0,9

Quelle: WTO, International Trade Statistics 2002, Genf: WTO, 2002.

²¹ Richard Feinberg, Regionalism and Domestic Politics: U.S.-Latin American Trade Policy in the Bush Era, in: Latin American Politics and Society, 44 (Winter 2002) 4, S. 127–151 (134).

²² Vgl. Jens van Scherpenberg/Elke Thiel, Towards Rival Regionalism: US and EU Regional Regulatory Regime Building. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.

²³ Raymond Ahearn, Trade and the Americas, Issue Brief for Congress (Washington, D.C.), (12.5.2003) IB95017.

²⁴ Hartmut Sangmeister/Karim Taalouch, ALCA: neue Wachstums- und Entwicklungschancen für Lateinamerika?, in: Lateinamerika Analysen (Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde), (Juni 2003) 5, S. 65–97 (74f).

Industrie und einem vergleichsweise hohen Technologiestand ist der uneingeschränkte Zugang zum brasilianischen Markt ökonomisch gesehen das Hauptinteresse der USA an einer Alca. Das gilt auch für strategisch bedeutende Wirtschaftsbranchen. In einem aktuellen Bericht über weltweite Handelsbarrieren für US-Exporte werden beispielsweise die hohen brasilianischen Außenzölle von etwa 30% im Bereich Informationstechnologie beklagt, durch die amerikanische Computerfirmen vom Markt verdrängt werden.²⁵ Durch die Entstehung der Alca könnte sich das Handelsvolumen der USA mit Brasilien – in den letzten beiden Jahren war die Handelsbilanz negativ – innerhalb von kürzester Zeit verdoppeln.²⁶ Dies gilt auch für die amerikanischen Direktinvestitionen in Brasilien. Bislang machte das Land einen vergleichsweise geringen Anteil von etwa 13% des amerikanischen Kapitalzuflusses nach Lateinamerika aus.

Gegenblockbildung und Regionalismus. Neben den eigenen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen in der Region spielt bei der Entscheidung für die Alca auch der transatlantische Wettbewerb mit der EU um weltweite Marktanteile eine Rolle. Im Sinne einer »Gegenblockbildung« wurde und wird das Engagement der USA für die Bildung eines kontinentalen Freihandelsblocks zweifellos vom gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt 1993, der Entstehung eines gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes durch die Einführung des Euro und der bevorstehenden Osterweiterung beeinflusst. Auch die Blockbildung in der ASEAN hat eine Rolle gespielt. Im Kontext der Regionalisierung reflektierte das Alca-Projekt eine veränderte Wahrnehmung beziehungsweise einen Strategiewechsel in den USA. Während sie politisch auf militärische Stärke setzen, versuchen die USA auf ökonomischer Ebene sich nicht länger im Alleingang, sondern durch die Alca – also im Verbund mit den lateinamerikanischen Staaten – dauerhaft als Führungsmacht auf dem amerikanischen Kontinent zu konsolidieren. Zum anderen bedeutet das Alca-Projekt auch eine Rückbesinnung auf die Geographie der lateinamerikanischen Nachbarschaft und die eigene Rolle als »Stabilitätsanker« auf dem amerikanischen Kontinent.

Sicherheitspolitische Allianz. Es geht den USA bei der Alca nicht vorrangig um handelspolitische Vorteile, sondern um die Schaffung einer strategischen Allianz

auf dem amerikanischen Kontinent mit sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Komponenten. Hierzu Außenminister Colin Powell in einer Rede vom 28. April 2003: »Hemisphärischer Fortschritt braucht ein dauerhaftes amerikanisches Engagement in den Bereichen Handel, Sicherheit und Unterstützung für Demokratie.«²⁷ Die USA verstehen die Alca als Garantie für eine langfristige Verpflichtung der Region zugunsten von Kapitalismus und Demokratie sowie einer engen Anbindung an die USA. Man will Lateinamerika durch wirtschaftliche Einbindung als politischen Bündnispartner im internationalen System und für US-Interessen gewinnen. Insofern sehen die USA in der Alca ein Instrument und wirtschaftliches Angebot an die lateinamerikanischen Länder, die im Gegenzug Kooperationsbereitschaft in – aus amerikanischer Perspektive – strategischen Bereichen wie Terrorismus- und Drogenbekämpfung, Energie- und Ressourcensicherung sowie Migrationskontrolle zeigen sollen.²⁸

Bilateralismus statt Multilateralismus?

Die Alca steht und fällt mit den USA als eigentlichem Motor des Verhandlungsprozesses. Sie bestimmen maßgeblich Geschwindigkeit, Inhalte und Zeitplan der Verhandlungen. Schon einmal, ausgerechnet im Gründungsjahr der Alca, wurde der kontinentale Freihandelsprozeß um fast ein Jahrzehnt zurückgeworfen. Damals sollte eine gesamtamerikanische Freihandelszone aus der Erweiterung der Nafta hervorgehen, denn dem südamerikanischen Chile wurde in Miami von Bill Clinton eine Aufnahme angeboten. Dieses Projekt scheiterte an der Nichterneuerung des »fast-track«-Verfahrens im Kongreß.

Vor dem Hintergrund der verhinderten Nafta-Erweiterung nach Süden beglichen die USA eine Altlast, als sie im November 2002 ein bilaterales Freihandelsabkommen mit Chile vereinbarten und am 6. Juni 2003 unterzeichneten. Für die USA hat der bilaterale Vertrag mit Chile eher aufgrund der Expansion des Freihandels nach Südamerika Bedeutung und weniger aus wirtschaftlicher Sicht: Mit einem ähnlichen BIP wie die amerikanische Stadt Dallas, steht das Land als Abnehmer amerikanischer Exporte gerade einmal

²⁵ USTR Press Release, 1.4.2003.

²⁶ Vgl. Feinberg, Regionalism and Domestic Politics [wie Fn. 21], S. 132.

²⁷ Council of the Americas, 33rd Annual Washington Conference, Washington D.C.

²⁸ Vgl. Nicola Phillips, Hemispheric Integration and Sub-regionalism in the Americas, in: International Affairs, 79 (2003) 2, S. 327–349.

an 32., als Exporteur sogar nur an 40. Stelle.²⁹

Während die enge wirtschaftliche Verflechtung mit dem südlichen Nachbarn Mexiko ausschlaggebend für das Freihandelsabkommen war, belohnte man durch den bilateralen Vertrag mit Chile die nach Ansicht der USA vorbildliche Wirtschaftspolitik nach dem Modell des »Washington-Konsens«.³⁰ Robert Zoellick hob kurz nach Vereinbarung des Abkommens lobend hervor, Chile habe in Lateinamerika die Standards für eine progressive wirtschaftliche Öffnung definiert. Mit einem einheitlichen Außenzoll von 6% hat es in Lateinamerika tatsächlich die niedrigsten Zollmauern. Auch das aus der Sicht Washingtons politische Vorbild Chiles hat eine Rolle gespielt. Hierzu Präsident Bush: »Chile ist ein bemerkenswertes Land. Es ist ein Land mit einer starken Demokratie, das den Menschen in der Hemisphäre die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit gezeigt hat. Es ist im besten Interesse unserer Nation, ein Abkommen mit Chile zu schließen.«³¹

Der Vertrag mit Chile ist Ausdruck der zweigleisigen Strategie der USA, multilaterale und bilaterale Verhandlungen gleichzeitig zu führen. Dieser »two-track approach« wurde von Robert Zoellick eingeführt, der auch den Begriff der »konkurrierenden Handelsliberalisierung« prägte und damit eine neue Außenhandelsdoktrin schuf.³² Angesichts des stagnierenden Verhandlungsprozesses über eine gesamtamerikanische Freihandelszone forcieren die USA jetzt die zweite Option: »Zusätzlich zur Alca und der WTO, verfolgen die USA eine aggressive Strategie globaler Handelsliberalisierung durch bilaterale Abkommen.«³³ Chile soll in Lateinamerika keineswegs die Ausnahme bilden. Obwohl ein kontinentales Freihandelsabkommen als »Summe der Einzelabkommen« noch immer angestrebt wird, scheint die US-Regierung auf bilaterale statt multilaterale Verhandlungen zu setzen.³⁴ Derzeit verhandelt Zentralamerika mit den USA über

ein Freihandelsabkommen an der »Südgrenze« der Nafta, das Ende 2003 unterzeichnet werden soll, und danach nimmt die Dominikanische Republik Verhandlungen auf. Auch ein bilateraler Vertrag mit Uruguay war zeitweilig im Gespräch, stand beim letzten Besuch von Präsident Bush in Washington im April 2003 allerdings nicht mehr zur Debatte, dafür aber die Möglichkeit eines bilateralen Freihandelsabkommens mit dem treuen amerikanischen Bündnispartner Kolumbien sowie mit Peru.

Brasilien: zwischen Mercosur und Alca

Brasilien hält seinerseits ein Abkommen Mercosur-USA für eine realistische Alternative zur Sackgasse Alca, hat aber prinzipielle Bedenken gegen ein Freihandelsabkommen mit den USA. In wohl keinem anderen Land Lateinamerikas ist das Thema Alca in der öffentlichen Debatte so stark präsent und umstritten wie in Brasilien. Dies gilt selbst für die Regierungspartei Partidos dos Trabalhadores (PT), die sich unter der Führung des heutigen Präsidenten und ehemaligen Gewerkschaftsführers »Lula« jahrelang als politischer Gegner einer Freihandelszone mit den USA profilierte. Brasilien ist das einzige lateinamerikanische Land, in dem, angeregt durch Regierungspartei und Gewerkschaften, eine öffentliche, transparente und pluralistische Debatte über das Thema Alca geführt wird, bei der die Exekutive ihre Verhandlungspositionen offengelegt hat. Nach einer Abstimmung mit anderen lateinamerikanischen Ländern will Brasilien darauf drängen, Vertreter der Zivilgesellschaft in den Verhandlungs- und Entscheidungsprozeß der Alca einzubeziehen.

Kontroverse Alca-Debatte

Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, daß die lateinamerikanische Anti-Alca-Bewegung maßgeblich in Brasilien entstanden ist. Das jährliche Weltsozialforum in Porto Alegre ist weltweit zu einem Symbol des Widerstands gegen Freihandel ohne sozialen Ausgleich geworden. Protestkundgebungen gegen die Alca mobilisieren in Brasilien Zehntausende. Im September 2002 initiierten Nichtregierungsorganisationen und die Katholischen Bischöfe ein Plebiszit zur amerikani-

²⁹ Siehe Ahearn, Trade and the Americas [wie Fn. 23], S. 9.

³⁰ Die »zehn Gebote« einer strukturellen Anpassungspolitik des von John Williamson 1990 proklamierten Washington-Konsenses zielen u.a. auf Haushaltsdisziplin, Steuerreformen, Preisstabilität, Privatisierung von Staatsbetrieben, Deregulierung der Wirtschaft, Handelsliberalisierung und Anreize für Direktinvestitionen.

³¹ Vgl. <<http://www.ustr.gov/new/Fta/Chile-htm>>.

³² Vgl. Feinberg, Regionalism and Domestic Politics [wie Fn. 21], S. 140.

³³ Office of United States Trade Representative (USTR), USTR Press Release, 11.2.2003.

³⁴ Im Vorwort des Abkommens mit Chile wird betont, es soll zur hemisphärischen Integration und den Zielen der Alca beitragen.

schen Freihandelszone, bei dem sich eine deutliche Mehrheit gegen eine Teilnahme Brasiliens aussprach.³⁵

In Brasilien ist die Zahl der offenen Befürworter einer amerikanischen Freihandelszone gering; es überwiegen die Skeptiker und die »Verzögerer«. Nationale Umfragen zur brasilianischen Außenpolitik ergaben, daß lediglich 29% der Brasilianer Freihandelsverhandlungen mit den USA Priorität einräumen, während immerhin 49% die Stärkung der brasilianischen Führungsrolle in Südamerika für sehr wichtig erachten.³⁶ Von den befragten Vertretern der nationalen Elite sind 38% der Ansicht, die Alca sei für Brasilien nicht interessant, weil ein Freihandelsabkommen mit den USA einheimische Unternehmen ruinieren würde. Für die Mehrheit der Brasilianer ist die Alca ein Projekt der USA zur Erweiterung der Nafta und des nordamerikanischen Einflusses in Lateinamerika. Man befürchtet eine »Mexikanisierung« ganz Lateinamerikas einschließlich Brasiliens, verbunden mit dem Verlust der nationalen Souveränität sowie der Zerstörung der nationalen Wirtschaftsgrundlage.³⁷

Die brasilianische Drei-Fronten-Strategie

Befürwortete Präsident »Lula« noch vor seinem Wahlsieg eine offene Gegenposition zur Alca, sucht er jetzt eine moderate Annäherung an die USA und ist zu einer Politik des konstruktiv-kritischen Engagements übergegangen. Gegenüber dem amerikanischen Freihandelsprojekt verfolgt die Regierung drei parallele Strategien:

- *Verzögerungstaktik.* Die Haltung der brasilianischen Regierung im Alca-Prozeß ist von einer gewissen Kontinuität geprägt: Sowohl Fernando Henrique Cardoso als auch der jetzige Präsident plädieren für eine Verlängerung der Frist über den Januar 2005 hinaus und für konkrete Zugeständnisse seitens der USA. Die Regierung Lula erwägt trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse den Vorschlag, die Unterzeichnung eines Alca-Abkommens bis 2007 um zwei Jahre zu verschieben oder aber im Januar 2005

lediglich einen unverbindlichen Rahmenvertrag zu vereinbaren.

- *Stärkung des Mercosur.* Das zweite Element der brasilianischen Strategie ist die Stärkung der Integration Südamerikas als politisches »Gegengewicht« zur dominanten Rolle der USA auf dem amerikanischen Kontinent. Nicht zuletzt, um die eigene Verhandlungsposition gegenüber den USA zu stärken, profiliert sich Brasilien verstärkt als Führungsmacht in Südamerika. Wesentlich deutlicher als sein Amtsvorgänger Cardoso will Lula den Integrationsprozeß im Mercosur unter brasilianischer Führung beschleunigen. Die Südamerika-Option hat zwei Stoßrichtungen: einerseits die Vertiefung des Mercosur durch eine bilaterale Allianz mit Argentinien, andererseits den Aufbau eines südamerikanischen Interessenbündnisses mit den Staaten der Andengemeinschaft und mit Chile. Noch vor der Verwirklichung der Alca soll ein Freihandelsabkommen zwischen der Andengemeinschaft und dem Mercosur unterzeichnet werden.
- *Bilateralismus und »Alca light«.* Neu ist der von der Regierung »Lula« angeregte Vorschlag, ein Rahmenabkommen Alca und einen Vertrag zwischen den USA und dem Mercosur zu unterzeichnen. Nach einem Treffen mit Robert Zoellick Ende Mai 2003 in Brasilia erklärte Außenminister Celso Amorim: »Unsere Position ist, je seichter das Rahmenabkommen, desto leichter seine fristgerechte Unterzeichnung.«³⁸ Erstmals plädierte Brasilien für eine Politik im Sinne des amerikanischen »two-track«-Verfahrens: Aufnahme von Verhandlungen zwischen dem Mercosur und den USA nach dem Muster »4+1« und Einigung auf eine Alca, in der kontroverse Themen ausgeklammert und auf die Agenda der WTO oder eines Abkommens Mercosur–USA verschoben werden.

Alle drei Strategien sind miteinander verknüpft. Wenn möglich, will Brasilien die Alca-Verhandlungen verzögern, um zuerst die eigene Führungsrolle im Verbund mit den südamerikanischen Staaten und insbesondere innerhalb des Mercosur zu stärken. Parallel dazu sucht man die multilateralen Verhandlungen in der WTO über die kontroversen Themen Subventionsabbau und Öffnung der Agrarmärkte zu beschleunigen und auf dieser Grundlage die Freihandelsverhandlungen mit den USA und mit der EU

³⁵ Von 10 Millionen Brasilianern, die sich am Plebiszit beteiligten, lehnten 9,9 Millionen einen Alca-Beitritt ab.

³⁶ Bolívar Lamounier/Amaury de Souza, Relatório de Pesquisa. As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional: fatores de consenso e dissenso, São Paulo, S. 27–29.

³⁷ Fátima V. Mello, Brasil y el Alca – El Estado del Debate desde la victoria de Lula, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, November 2002 (Estudios sobre el Alca, Nr. 2), S. 6.

³⁸ Aufzeichnungen der gemeinsamen Pressekonferenz von Robert Zoellick und dem brasilianischen Außenminister am 28. Mai 2003 in Brasilia; vgl. <<http://www.ustr.org>>.

fortzusetzen. Die wichtigste Forderung Brasiliens gegenüber den USA ist die Eliminierung der staatlichen Förderung nationaler Produzenten.³⁹ So bezichtigte der brasilianische Landwirtschaftsminister Roberto Rodrigues die USA, eine Doppelstrategie zu verfolgen, indem Freihandel gepredigt und Protektionismus praktiziert werde.⁴⁰ Dies gilt allerdings auch für die EU.

Die Option Europa: Alternative zur Alca?

Die brasilianischen Wirtschaftsinteressen in einer künftigen Alca richten sich nach der Exportstruktur des Landes. Während etwa zwei Drittel der brasilianischen Warenausfuhr nach Asien und Europa Primär- und vor allem Agrarerzeugnisse sind, bestehen 45% der Exporte in die drei Nafta-Staaten aus verarbeiteten Produkten und Halbfertigwaren. Daher verspricht eine Freihandelszone mit der EU größere Vorteile im Agrarsektor, in einer Alca wären die Gewinne bei den verarbeiteten Gütern bedeutender. Im Unterschied zu den Verhandlungen mit der EU geht es Brasilien im Alca-Prozeß deshalb nicht nur um den Agrarsektor. Die Konflikte Brasiliens mit den USA im Bereich der Landwirtschaft beschränken sich auf wenige Produkte wie Orangensaft und Zucker⁴¹ sowie Baumwolle und Soja. Komplexer ist das Panorama im Industriesektor: Die brasilianische Elektronik-, Computer- und Chemie-industrie ist international wenig wettbewerbsfähig und könnte durch die Öffnung des eigenen Marktes für US-Produkte erhebliche Verluste erleiden.

Eine neuere Studie kommt zu dem Schluß, die Exportchancen Brasiliens in einer Alca würden insgesamt geringer ausfallen als der zu erwartende Anstieg der Importe.⁴² Eine vom brasilianischen Industrieverband FIESP in Auftrag gegebene Studie kalkulierte, daß eine Teilnahme Brasiliens in der Alca Verluste von jährlich 1,1 Milliarden Dollar nach sich ziehen könnte. Ähnlich negative Ergebnisse erzielte der brasilianische Think Tank Fundação Getúlio Vargas (FGV). Seine unveröffentlichte Studie geht

davon aus, daß Brasilien keine Kosten der »Nicht-Integration« entstünden, wenn sich das Land gegen einen Beitritt zur gesamtamerikanischen Freihandelszone entscheiden würde.

Durch den Anstieg der Agrarexporte sowie technische und finanzielle Ausgleichszahlungen verspricht ein Assoziationsabkommen mit der EU Brasilien und den übrigen Mercosur-Staaten höhere Gewinne als eine Teilnahme in der Alca. Modellrechnungen zufolge wäre in einer Freihandelszone mit der EU ein zusätzlicher Exportanstieg von 12% zu erwarten, in einer Alca hingegen »nur« 8%.⁴³

Durch das historische Novum eines Nord-Süd-Abkommens zwischen zwei Zollunionen, durch die Entwicklungskomponente, den politischen Dialog und den Export von Integrationsexpertise gehen die Inhalte einer künftigen Assoziation mit der EU über eine Liberalisierung des Handels hinaus. Zudem handelt es sich um ein »exklusives« Abkommen der EU mit dem Mercosur, auf das sich die USA bislang nicht eingelassen haben. Ebenso wie der Alca-Prozeß könnten aber auch die Verhandlungen des Mercosur mit der EU am eigentlichen Streitthema, den Agrarsubventionen, scheitern.

³⁹ Vgl. Christian Lohbauer/José Alberto Pérez-Toro, Die Vorbereitung der Amerikanischen Freihandelszone Alca: Herausforderungen und Strategien aus der Sicht Brasiliens und der Andengemeinschaft, Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, Dezember 2002 (Europa – América Latina, Analysen und Berichte 10), S. 13.

⁴⁰ Zit. nach »O Globo« (Rio de Janeiro), 11.3.2003.

⁴¹ Brasilien ist der größte Zuckerproduzent der Welt.

⁴² Sangmeister/Taalouch, Alca [wie Fn. 24], S. 75f.

⁴³ Ebd.

Positionen und Interessen anderer Verhandlungspartner

In den Amerikas gibt es aus unterschiedlichen Gründen keine Mehrheit für eine Freihandelszone Alca: Während die Opponenten in Kanada und in den USA Jobverluste sowie ein weiteres Absinken ihrer vergleichsweise hohen Arbeitsrechts- und Umweltstandards fürchten, richtet sich der Widerstand in der lateinamerikanischen Öffentlichkeit gegen die US-Hegemonie und von Gewerkschafts- und Unternehmerseite gegen die Konkurrenz amerikanischer Firmen im Agrar-, Industrie- und Dienstleistungssektor.

Vor diesem Hintergrund ist in den Amerikas eine von der Zivilgesellschaft getragene Gegenbewegung zur Alca entstanden. Auf der Grundlage einer Entscheidung des zweiten parallelen Gipfeltreffens der Zivilgesellschaft in Quebec im April 2001, werden in verschiedenen Ländern Plebiszite über die Beteiligung an einer panamerikanischen Freihandelszone abgehalten. In der Kontinentalen Sozialen Allianz (*Alianza Social Continental*), dem größten Kritiker des Alca-Projekts, bilden lateinamerikanische NROs und Basisbewegungen ein heterogenes Interessenbündnis mit amerikanischen Gewerkschaften und Umweltrechtlern. Ihre Forderungen richten sich nicht prinzipiell gegen Integration, sondern beziehen sich auf ein alternatives Entwicklungsmodell zur Alca mit folgenden Inhalten: Orientierung am Prinzip der Nachhaltigkeit, Freihandel mit sozialer Agenda, Wahrung von Menschenrechten und Demokratie, Beibehaltung der regulativen Funktion des Staates, Schutz vor Arbeitsplatzverlusten und Einbeziehung des Faktors Migration in den Alca-Vertrag.⁴⁴

Die Alca-Debatte in Lateinamerika

In Lateinamerika wird das Thema Alca ideologisch und polarisierend geführt: Die Region spaltet sich in Befürworter, Skeptiker und Gegner des Freihandelsprojekts. Politisch instrumentalisiert wird das Thema vor allem in Brasilien und Mexiko. Während die Gegner die Alca als ein gefährliches Annexionsprojekt der USA verstehen, stellen die Befürworter die zu

erwartenden Wachstums-, Investitions-, und Exportgewinne in den Vordergrund:

- Für die lateinamerikanischen Alca-Gegner steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Region die USA als politischen und wirtschaftlichen Stabilitätsanker anerkennt und ihre hegemoniale Position im Rahmen eines gemeinsamen Freihandelsprojekts festschreiben will. Aus der Perspektive vieler Gegner ist die Alca ein Projekt der USA, das ihre nationale Identität zerstören könnte.
- Die Befürworter der Alca geben zu bedenken, daß die lateinamerikanischen Interessen gegenüber den USA nur durch eine vertragliche Regelung gewahrt werden können und so eine gewisse Rechtssicherheit gegenüber amerikanischen Alleingängen bestünde. Durch die gemeinsamen Verhandlungen sei zudem eine Einflußnahme Lateinamerikas und die Durchsetzung eigener Positionen möglich.

Die Interessen der lateinamerikanischen Länder gegenüber den USA und Kanada sind in grundlegenden Streitfragen wie beim Thema Agrarsubventionen, Umweltklauseln oder Anti-dumping-Regeln fast deckungsgleich. Ein weiteres gemeinsames Interesse am Alca-Prozeß besteht darin, möglichst über Freihandel hinausgehende Ziele zu definieren. Trotz ähnlicher Forderungen gibt es in Lateinamerika – wie in anderen außenpolitischen Handlungsfeldern – keine gemeinsame Strategie bezüglich der Alca. Das außenpolitische Koordinationsforum aller lateinamerikanischen Staaten, die 1986 gegründete Rio-Gruppe, hat hier als kollektives Sprachrohr der Region versagt. Das Scheitern einer gemeinsamen Position der Region bei Verhandlungen mit Drittstaaten läßt sich auf die Größen- und Entwicklungsunterschiede sowie auf unterschiedliche Interessenprofile zurückführen:

- Ein vergleichsweise großes Land wie Argentinien, das sich auf Agrarexporte nach Brasilien und Europa spezialisiert hat, bewertet die Alca grundlegend anders als ein von den USA abhängiger Kleinstaat wie El Salvador, der sich wie Mexiko zunehmend auf die Weiterverarbeitung von US-Produkten (Maquila-Industrie) konzentriert.
- Brasilien wiederum ist ebenso wie die USA ein »global trader« mit einem bedeutenden internen Markt und einem regionalen Führungsanspruch

⁴⁴ Vgl. *Alianza Social Continental*, *Alternativas para las Américas*, Dezember 2002, <<http://www.asc-hsa.org>>.

in Südamerika, den man durch eine Teilnahme an der Alca nicht gefährden möchte.

- Mexiko und Chile haben bereits ein Freihandelsabkommen mit den USA und deshalb wenig Interesse daran, den privilegierten Zugang zum US-Markt mit anderen Ländern zu teilen.

Der fehlende lateinamerikanische Konsens bezüglich der Alca hat es den USA ermöglicht, mit unterschiedlichen Partnern bilaterale Freihandelsabkommen zu verhandeln oder in Aussicht zu stellen. Die von den USA favorisierte Option des Bilateralismus ist insofern brisant, als Abkommen mit Ländern wie Uruguay oder Kolumbien die subregionalen Zusammenschlüsse Mercosur und die Andengemeinschaft, die in der Praxis kaum über Freihandelszonen hinausgehen, gefährden würden. Im Unterschied zur bilateralen Strategie des Prinzips »teile und herrsche« stärkt der multilaterale Alca-Prozeß hingegen die politische Koordinierung innerhalb der subregionalen Zusammenschlüsse – im Bewußtsein, nur gemeinsam an Verhandlungsmacht gegenüber den USA zu gewinnen.

Positionen und Interessen einzelner Länder

Bestimmungsfaktoren für die jeweilige Positionierung der lateinamerikanischen Regierungen im Alca-Prozeß sind vor allem drei Faktoren: der Grad der Abhängigkeit von den USA, das »Gegengewicht« der EU und die Bedeutung des Außenhandels gegenüber dem Binnenmarkt. Daraus ergeben sich unterschiedliche Positionen: Venezuela hat sich zusammen mit Brasilien als Kritiker des Alca-Projekts profiliert, die übrige Andengemeinschaft, Chile, Mexiko und Zentralamerika hingegen sind Befürworter eines Freihandelsabkommens mit den USA, wenn auch nicht unbedingt in Form einer Alca. Bezüglich der Bewertung der Freihandelszone in Lateinamerika ist momentan eine Spaltung in eine »Nordachse« der Befürworter von Mexiko bis Chile und eine »Südachse« der Gegner von Venezuela bis Argentinien zu beobachten.

Argentinien und Uruguay: Option Brasilien oder USA?

Mit einem Anteil von fast einem Drittel am argentinischen und der Hälfte des uruguayischen Außenhandels ist Brasilien der zentrale Handelspartner beider Länder. Die USA spielen als Wirtschaftspartner keine zentrale Rolle: Sie stehen im Außenhandel jeweils an dritter Stelle, und nur 25% der von 1992 bis 2000 in Argentinien getätigten Investitionen stammen aus

den USA.⁴⁵ Die wirtschaftliche Abhängigkeit von Brasilien hat die Haltung Argentinien und Uruguays gegenüber der Alca beeinflusst, so daß sie sich für eine gemeinsame Position des Mercosur bei den Alca-Verhandlungen entschieden haben. Dennoch besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen der wirtschaftlichen Interdependenz mit Brasilien und der Bereitschaft zu einem engeren Austausch mit anderen Partnern. Laut einer Umfrage des argentinischen Rats für Außenbeziehungen (CARI) ist die Mehrheit der Argentinier der Meinung, die EU solle die außenpolitische Prioritätenliste anführen, gefolgt von den USA und – erst an dritter Stelle – Brasilien.⁴⁶ Dieses Ergebnis ist einerseits auf ein gewisses Mißtrauen gegenüber dem historischen Rivalen Brasilien zurückzuführen, andererseits aber auch auf die Einschätzung, daß die USA ein größerer Stabilitätsanker seien als der konjunkturabhängige Nachbar. Auch deshalb ist die Bewertung eines Freihandelsabkommens mit den USA in Argentinien und Uruguay überwiegend positiv:

- In Argentinien ergab die Untersuchung des Cari eine Zustimmungsrate zur Alca von 90% bei der politischen Elite und 77% in der argentinischen Bevölkerung.⁴⁷ Das Außenministerium hat eine Studie zu den Auswirkungen der Alca in Auftrag gegeben, die – im Gegensatz zur Bewertung des brasilianischen FGV – zu positiven Ergebnissen kommt.⁴⁸
- Uruguay hat sich für ein bilaterales Freihandelsabkommen mit den USA ausgesprochen. Mitte Februar 2002, auf dem Höhepunkt der Krise des Mercosur nach dem Finanzdebakel in Argentinien, brachte Präsident Battle in Washington sein diesbezügliches Interesse zum Ausdruck. Die Annäherung Uruguays an die USA ist eine Reaktion auf die Frustrationen in bezug auf den Mercosur. Neben dem »Schneeballeffekt« der Argentinien-Krise haben sich die Hoffnungen des Landes, der Mercosur würde sich als eine EU Südamerikas profilieren und Montevideo in ein südamerikanisches Brüssel verwandeln, nicht erfüllt.

⁴⁵ Gegenüber 60% aus der EU. Vgl. Pablo Bustos, *Argentina y el Alca*, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, Dezember 2002 (Estudios sobre el Alca, Nr. 4), S. 2.

⁴⁶ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires, 2002.

⁴⁷ Ebd., S. 5.

⁴⁸ Bustos, *Argentina y el Alca* [wie Fn. 45].

Der »Lonely-runner« Chile

Chile hält zusammen mit Mexiko den lateinamerikanischen Rekord bei der Unterzeichnung von Freihandelsabkommen, drei davon mit lateinamerikanischen Ländern (Kolumbien, Mercosur, Mexiko) und fünf mit Partnern außerhalb der Region (USA, Kanada, Südkorea, Singapur, EU). Chile hat sich für den mexikanischen Weg eines Freihandelsabkommens mit den USA und gegen eine Beteiligung am lateinamerikanischen Integrationsprozeß entschieden. Noch vor der Verabschiedung der TPA, im Dezember 2000, schlug die Regierung den USA die Aufnahme von Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen vor. Zum gleichen Zeitpunkt zog das Land zur Überraschung der Brasilianer seinen Antrag auf Aufnahme in den Mercosur zurück. Nach nicht einmal zweijährigen Verhandlungen unterzeichneten Chile und die USA ein Freihandelsabkommen, das in einigen Bereichen als Muster für eine Alca dienen könnte. Dies gilt zum Beispiel für die Regelung in den Bereichen Arbeitsschutz und Umweltstandards – für die nicht wie in der Nafta Nebenabkommen, sondern gemeinsame Ausschüsse geschaffen wurden – sowie im Hinblick auf das Streitschlichtungsverfahren. Durch die bilateralen Freihandelsabkommen mit Kanada, Mexiko und den USA ist Chile de facto Mitglied der Nafta.

Die Nafta-Polemik in Mexiko

Als erstes und lange Zeit einziges Land der Region, das ein Freihandelsabkommen mit den USA unterzeichnet hatte, ist Mexiko die lateinamerikanische Brücke zu den USA. Der Staat an der Südgrenze der Vereinigten Staaten tauscht, ebenso wie Kanada, 90% seiner Waren mit den USA. Zwischen beiden Staaten besteht eine wachsende Handelsverflechtung: Von 1990 bis 2001 verdoppelte Mexiko seinen Anteil an den Im- und Exporten der USA und ist mit einem Anteil von 12% sein zweitbedeutendster Handelspartner. Mexikos Position gegenüber der Alca ist geprägt von den Erfahrungswerten der Nafta. Die Freihandelsdebatte ist stark ideologisiert und polarisiert, denn gerade durch die Nachbarschaft zu den USA hat Anti-Amerikanismus in Mexiko eine lange Tradition. In einer im November 2002 von NROs durchgeführten Umfrage befürworteten 61% der Befragten einen Rückzug Mexikos aus den Alca-Verhandlungen.

Eine überzeugende Kosten-Nutzen-Analyse der sozialen und wirtschaftlichen Implikationen der Nafta für

Mexiko gibt es nicht, da entweder Daten fehlen⁴⁹ oder die Studien die jeweilige politische Haltung der Autoren zum Freihandelsvertrag reflektieren. Während die Gegner zum Ergebnis kommen, die Nafta habe durch die Transnationalisierung der Wirtschaft Armut und soziale Ungerechtigkeit verschärft, verweisen die Befürworter darauf, daß Mexiko innerhalb kürzester Zeit zu einer führenden Exportnation aufgestiegen ist und sich die Direktinvestitionen verdreifacht hätten.⁵⁰ Die Fronten sind parteiübergreifend und verlaufen entlang geographischer Grenzen. Die Befürworter des Freihandels stammen vorwiegend aus dem industrialisierten Norden des Landes, die Gegner sind im Süden zahlreicher. Es lassen sich drei Positionen nennen:

- ▶ Die institutionalisierte Revolutionspartei PRI: Viele Nationalisten und Profiteure des alten politischen Systems sind gegen Freihandelsverhandlungen mit den USA, die ein Verstoß gegen ihr Verständnis der nationalen Souveränität darstellen;
- ▶ NROs und demokratische Linkspartei PRD: Sie akzeptieren die Nafta als eine unabänderliche Tatsache, plädieren aber für eine Vertragsänderung und die Einbeziehung einer sozialen Dimension angesichts des Nord-Süd-Gefälles;
- ▶ Transnationale Unternehmen und pro-amerikanische Elite: Diese Gruppe ist uneingeschränkt für die Nafta in ihrer Freihandelsvariante, da sie am meisten davon profitiert (die Regierungspartei PAN durch ihren Wahlsieg politisch, die Unternehmen in ökonomischer Hinsicht).

Vertreten die ersten beiden Flügel gegenüber der Alca eine kritische Haltung, ist auch die dritte Gruppe der Nafta-Befürworter nicht automatisch ein Verfechter der Alca. Aus ihrer Sicht schafft die panamerikanische Freihandelszone zwar einerseits einen größeren Absatzmarkt in Lateinamerika, andererseits aber könnte sie auch den Verlust des privilegierten Zugangs zum US-Markt durch die Konkurrenz anderer lateinamerikanischer Staaten zur Folge haben.⁵¹ Dies gilt

⁴⁹ Die Cepal kommt zu dem Schluß, es gebe keine verlässlichen Angaben für eine globale Studie zu den Auswirkungen der Nafta in Mexiko; *CEPAL, El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*, México D.F., 2000, S. 83.

⁵⁰ Zur Freihandelsdebatte in Mexiko vgl. Timothy A. Wise, *Nafta's Untold Stories: Mexico's Grassroots Responses to North American Integration*, America's Program Policy Report, Interhemispheric Resource Center, Silver City, Juni 2003.

⁵¹ Gerold Schmidt, *México y el Alca: una discusión bajo la sombra del TLCAN y de los EEUU*, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, Februar 2003 (Estudios sobre el Alca, Nr. 5), S. 3.

vor allem für die brasilianische Automobilindustrie und die mittelamerikanische Textilproduktion. Auch in politischer Hinsicht hat Mexiko durch die Nafta eine Sonderbeziehung zu den USA, die es durch eine Alca möglicherweise verlöre. Insgesamt betrachtet, hat Mexiko wenig Grund, sich für das Projekt einzusetzen, zumal eine Handelsliberalisierung mit Lateinamerika auch über bilaterale Verträge erfolgen kann. Wie sein potentieller wirtschaftlicher Konkurrent Brasilien verfolgt Mexiko aus gegensätzlichen Motiven die Strategie, die Alca zu verzögern.

Kanadas Interessen

Ebenso wie Mexiko basiert der kanadische Handel zu 90% auf dem Austausch mit den USA. Jeder dritte Arbeitsplatz ist vom Export abhängig, der mit einem Anteil von 45% zum BIP des Landes beiträgt. Allein deshalb hat Kanada großes Interesse an einer Erweiterung seines Absatzmarktes auf dem amerikanischen Kontinent durch eine gesamtamerikanische Freihandelszone. Zudem könnte die Alca zur Diversifizierung seiner Handelsbeziehungen beitragen. Im Gegensatz zu Mexiko stellen die übrigen lateinamerikanischen Länder aufgrund ihrer unterschiedlichen Produktpaletten für Kanada keine Konkurrenz auf dem US-Markt dar. Wirtschaftlich gesehen ist die Liberalisierung im Dienstleistungssektor ein Hauptinteresse Kanadas, das im Unterschied zu den USA aber auch den Abbau der Agrarsubventionen innerhalb der Alca befürwortet. Bei den Alca-Verhandlungen vertritt Kanada eher die Position der kleineren Länder und setzt sich für eine direktere Partizipation der Zivilgesellschaft, die Schaffung eines effizienten Schlichtungsmechanismus, möglichst hohe Umweltschutz- und Arbeitsstandards und transparente Regeln ein.⁵²

Die »Nordachse« Mittelamerika

In den mittelamerikanischen und karibischen Kleinstaaten (außer Kuba) ist die Alca-Debatte weit weniger polemisch als in anderen Ländern der Region. Im Gegensatz zu Mexiko dominiert in Zentralamerika, der ärmsten Region Lateinamerikas, der Glaube an die positive Relation zwischen Entwicklung und Freihandel.⁵³ Obwohl Zentralamerika ein Freihandelsabkommen mit den USA befürwortet, heißt dies nicht

automatisch Zustimmung zur Alca. Aus der Perspektive dieser Ländergruppe hätte der Wegfall der Handelsbarrieren zwischen 34 Partnern des Kontinents eine Reihe von negativen Konsequenzen: Sie würden nicht mehr über den Vorteil der unilateralen Handelspräferenzen innerhalb der vereinbarten Sonderregelungen mit den USA verfügen, und vor allem im Bereich der Agrarprodukte müßten ihre Waren auf dem amerikanischen Markt mit denen der Cono-Sur-Staaten konkurrieren. Als traditioneller Hinterhof der USA werden Zentralamerika und der Karibik seit Jahren Sonderpräferenzen (faktisch Nafta-Parität) auf dem amerikanischen Markt eingeräumt: 24 karibische und mittelamerikanische Staaten gehören der Caribbean Basin Initiative an, dem unilateralen Handelspräferenzsystem der USA, das im Jahr 2000 in ein Partnerschaftsabkommen umgewandelt wurde. Auf Wunsch der Subregion haben die USA vor kurzem Freihandelsverhandlungen mit fünf zentralamerikanischen Ländern aufgenommen.

Die Debatte in den Andenländern

Wie Zentralamerika und der Karibik haben die USA vier Andenländern (Bolivien, Ekuador, Kolumbien und Peru) unilaterale Handelspräferenzen gewährt, die an bestimmte Auflagen, wie eine konstruktive Teilnahme an den Alca-Verhandlungen, gebunden sind. Der »Andean Trade Preference Act« besteht seit 1991 und wurde 2002 für weitere fünf Jahre erneuert und erweitert. Ebenso wie Mittelamerika verstehen die zentralen Andenländer die Alca vorwiegend als eine Chance für die Eröffnung neuer Märkte und den Zufluß von Direktinformationen und Technologie.⁵⁴

Prinzipiell haben sich die Mitgliedsstaaten der Andengemeinschaft (einschließlich Venezuela) darauf verständigt, die Alca gemeinsam, als Block, zu verhandeln. Trotz dieser Grundsatzentscheidung gestaltet sich der Abstimmungsprozeß ungleich problematischer als im Mercosur, so daß alle fünf Länder individuelle Vorschläge in der Hinterhand behalten.

Unterschiedlich ist vor allem die Haltung Venezuelas und Kolumbiens gegenüber den USA: Ist Präsident Hugo Chávez ein entschiedener Kritiker der US-Regierung, hat sich Kolumbien unter dem konservativen Álvaro Uribe als wichtigster lateinamerikanischer Alliierte der USA profiliert. Ohne Abstimmung mit der Andengemeinschaft und gegen die Regeln der gemeinsamen Zollunion sprach sich Uribe Ende April

⁵² Vgl. Homepage des kanadischen Außenministeriums: <<http://www.dfait-maeci.gc.ca>>.

⁵³ Der Präsident von El Salvador, Francisco Flores, bezeichnete das künftige Freihandelsabkommen mit den USA als Chance zur Armutsüberwindung; zit. nach Prensa Libre (Managua), 29.4.2003.

⁵⁴ Vgl. Lohbauer/Pérez-Toro, Die Vorbereitung der Amerikanischen Freihandelszone Alca [wie Fn. 39], S. 29.

für ein bilaterales Freihandelsabkommen zwischen Kolumbien und den USA aus.

Venezuela hingegen ist ein Gegner des Alca-Projekts. Hugo Chávez verkündete im Februar 2003, daß er den Beitritt seines Landes um zehn Jahre verzögern werde, um die bestehenden Asymmetrien abzubauen. Nur ein gerechteres und symmetrischeres Integrationsmodell sei akzeptabel, nicht aber der Alca-Vertrag, den er als »Teufelswerk« bezeichnete.⁵⁵ Die Außenhandelsdaten hingegen weisen auf eine enge Beziehung Venezuelas zu seinem wichtigsten Wirtschaftspartner USA hin. Durch die Erdöllieferungen steht Venezuela nach Mexiko bei der lateinamerikanischen Warenausfuhr in die USA an zweiter Stelle. In die USA gehen 51% der venezolanischen Exporte und das Land importiert aus den USA 36% seiner Waren. Entgegen der Regierungsrhetorik für ein vereintes Südamerika spricht die asymmetrische Interdependenz eher für ein Freihandelsabkommen mit den USA.

⁵⁵ Zit. nach Unión Radio (Caracas), 11.3.2003, und Interview in: El Tiempo (Bogotá), 6.7.2003.

»Wirtschaftliche Monroe-Doktrin« Alca?

Steht hinter dem Alca-Projekt die Idee einer wirtschaftlichen Monroe-Doktrin, der Verdrängung des europäischen Einflusses auf dem amerikanischen Kontinent und – im Sinne der Interpretation Roosevelts⁵⁶ – der »Kolonisierung« Lateinamerikas durch die USA? Als Nord-Süd-Abkommen ohne Ausgleichsfonds birgt die Alca vor allem für die schwächeren lateinamerikanischen Ökonomien die Gefahr, ohne Entwicklungsschub als billiges »Hinterland« für den amerikanischen Markt zu dienen. Aus der Perspektive der EU könnte eine kontinentale Freihandelszone ihren Einfluß in Lateinamerika weiter reduzieren. Im Sinne einer Herausbildung voneinander abgegrenzter Interessensphären in den Amerikas und in Europa, oder aber einer Aufteilung zwischen einem erweiterten Nordamerikanischen Raum und einem Südamerika mit Anbindung an die EU, könnte sich die Botschaft der Monroe-Doktrin durchaus bewahrheiten.

Vor- und Nachteile für Lateinamerika

Die Ansichten über die Auswirkungen von Freihandel gehen weit auseinander. So behauptet der Ökonom und ehemalige Berater des Generaldirektors des GATT, Jagdish Bhagwati, freier Warenhandel sei »genauso ein moralisches Anliegen wie die Wahrung der Menschenrechte und die Einhaltung wichtiger sozialer Zielsetzungen«⁵⁷, da er wirtschaftlichen Wohlstand durch mehr Wachstum produziere.

Grundsätzlich kann zwischen Nord-Süd- und Süd-Süd-Freihandelsabkommen unterschieden werden. Abkommen zwischen Schwellenländern haben größeren Nutzen als Entwicklungsstrategie und weniger als langfristige Außenwirtschaftspolitik. So haben Zusammenschlüsse zwischen Entwicklungsländern den Vorteil, als Zwischenstufe der Globalisierung die Spezialisierung zwischen den beteiligten Ländern sowie den intra-industriellen Handel zu fördern – im Binnen-

handel des Mercosur überwiegen beispielsweise verarbeitete und industrielle Produkte – und auf diese Weise zur Exportdiversifizierung beizutragen.⁵⁸ Wie die rückläufige Entwicklung der Handelsströme innerhalb des Mercosur nach der Argentinien-Krise beweist,⁵⁹ ist aber das Außenhandelspotential in Freihandelszonen zwischen Schwellenländern durch ähnliche Produktpaletten und Technologieimporte strukturell begrenzt.

Umstritten ist auch der Nutzen von Nord-Süd-Freihandelsabkommen – basierend auf dem Prinzip der gleichen Rechte und Pflichten für alle, unabhängig von Größe und Entwicklungsstand – für die schwächeren Mitgliedsstaaten. Die Befürworter von Freihandelszonen zwischen ungleichen Partnern argumentieren, weniger entwickelte Länder würden von Technologieimport, Kapitalzuflüssen, Wachstumsanreizen durch Exporte und generellen Modernisierungseffekten profitieren.⁶⁰ Kritiker hingegen halten Freihandelszonen unter Beteiligung großer Industrieländer für wenig sinnvoll, da sie »kaum wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen«.⁶¹ Aus dieser Perspektive besteht gerade für Entwicklungsländer die Gefahr einer Deindustrialisierung und damit einer »Rückentwicklung«, die auch durch die mit Nord-Süd-Abkommen verbundenen Investitions- und Wachstumsgewinne nicht wettgemacht werden. Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz empfahl Lateinamerika deshalb, mit den USA ein Abkommen zu unterzeichnen, das mehr Gerechtigkeit und Ausgleich enthalte.⁶²

Die Vorbehalte in Lateinamerika bezüglich einer Freihandelszone mit dem mächtigen Partner USA lassen sich vor allem auf das Risiko einer Vertiefung des ohnehin bestehenden Nord-Süd-Gefälles in der Region zurückführen. Als einziges lateinamerikani-

⁵⁶ In seiner Rede am 6. Dezember 1904 rechtfertigte Präsident Theodore Roosevelt Interventionen der »zivilisierten Nation« USA in der westlichen Hemisphäre mit der Monroe-Doktrin.

⁵⁷ Interview mit Jagdish Bhagwati, in: SAIS Review, 22 (Winter/Frühjahr 2002) 1, S. 39–44 (44).

⁵⁸ Vgl. generell *Inter-American Development Bank (IADB)*, *Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress Report 2002*, Washington, D.C., S. 5.

⁵⁹ Der Handel innerhalb des Mercosur ging von 25% 1998 auf 11% 2002 zurück.

⁶⁰ IADB, *Beyond Borders* [wie Fn. 58], S. 6f.

⁶¹ Heribert Dieter, *Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2003 (S 4/03).

⁶² Zit. nach *El Espectador* (Bogotá), 11.3.2003.

sches Land, das Gewinne und Kosten einer Handelsliberalisierung mit den USA tatsächlich einschätzen kann, ist Mexiko das eigentliche Freihandelslaboratorium in den Amerikas. Die Nafta hat das Land verändert: Mexiko ist heute eine der offensten Volkswirtschaften Lateinamerikas – über 40% des BIP hängen vom Export ab, Ausfuhren und Direktinvestitionen haben sich nahezu verdreifacht, die Inflation ist niedrig und bis 1999 erzielte das Land hohe Wachstumsraten. Auch auf politischer Ebene hat die Nafta zweifellos Veränderungen bewirkt, da die engere Allianz mit den USA nicht zuletzt zur Ablösung der 71jährigen Herrschaft der PRI beigetragen hat. So verdankt der heutige Präsident Vicente Fox seinen Wahlsieg gegenüber der PRI im August 2000 nicht zuletzt auch seinen engen Kontakten zu den USA als damaliger Manager von Coca-Cola Mexiko.

Selbst Kritiker der Freihandelszone erkennen an, daß von der Nafta notwendige politische und wirtschaftliche Modernisierungseffekte ausgingen und daß es für Mexiko keine attraktiven Alternativen zur Nafta gab. Negativ waren ihnen zufolge aber die sozialen Auswirkungen der Nafta: Obwohl interne Verteilungs- und Strukturprobleme zweifellos eine Rolle spielen, sind Arbeitslosigkeit und Armut seit Unterzeichnung des Freihandelsvertrags gestiegen, die Reallöhne hingegen gesunken.⁶³ Um der Misere zu entfliehen, bleibt die illegale Auswanderung in die USA: 21 Millionen Mexikaner leben in den USA und einer von fünf mexikanischen Haushalten ist heute von privaten Überweisungen (remittances) in den USA lebender Familienangehöriger abhängig. Zudem hat die Freihandelszone das Nord-Süd-Gefälle innerhalb Mexikos vertieft: Der Modernisierungs- und Urbanisierungsprozeß fand in erster Linie entlang der Nordgrenze mit den USA statt, während der agrarisch geprägte Süden Mexikos durch die Agrarimporte aus den USA negativ von der Nafta betroffen ist. Geographisch gesehen reicht die Nafta nur bis Mexiko City: 45% der US-Firmen haben ihren Sitz in den mexikanischen Nordprovinzen und 37% im Hauptstadtbezirk. Nur 5% der Unternehmen ließen sich in Südmexiko nieder, das lediglich 0,5% der amerikanischen Direktinvestitionen erhielt.⁶⁴

Übertragen auf eine künftige Alca, könnte sich auch in anderen Ländern eine derart asymmetrische

Verteilung der Freihandelsgewinne herausbilden. Zumindest die Entwicklung Mexikos seit 1994 hat gezeigt, daß eine Handelsliberalisierung mit Industrieländern den weniger entwickelten Staaten nicht nur wirtschaftliche Vorteile bringt. Der anhaltende Migrationskonflikt zwischen Mexiko und den USA führt auch anderen lateinamerikanischen Partnern vor Augen, daß das von den USA bevorzugte »Integrationsmodell« – freier Warenverkehr ja, freier Personenverkehr und sozialer Ausgleich nein – das Problem des enormen Entwicklungsgefälles zu Lateinamerika nicht abbauen wird. Auch die Proteste mexikanischer Bauern nach der Öffnung des Agrarsektors für Agrarprodukte aus den USA im Januar 2003 werden im übrigen Lateinamerika als Warnsignal für die möglichen Folgen der Alca verstanden.

Wenn Freihandelsabkommen zwischen ungleichen Partnern das Entwicklungsgefälle innerhalb der Länder vertiefen können, stellt sich die Frage, warum Lateinamerika ein Interesse an einer Alca ohne einen amerikanischen »Kohäsionsfonds« haben sollte. Angesichts der bestehenden Kluft zu den USA ist es ein Hauptanliegen Lateinamerikas, in Anlehnung an die europäische Integrationserfahrung, finanzielle und technische Hilfe in ein künftiges Abkommen einzubeziehen. Ebendies forderten mehrere lateinamerikanische Staaten auf dem Amerikanischen Gipfeltreffen im April 2001 in Quebec.⁶⁵ Auch für die USA brächte eine »Freihandelszone plus« durch einen größeren lateinamerikanischen Binnenmarkt langfristig mehr Vorteile als eine Vertiefung der Kluft. Jenseits der Rhetorik zugunsten der Armutsbekämpfung in Lateinamerika sollten sich die USA entwicklungspolitisch stärker engagieren, denn die EU ist mit Abstand der Hauptgeber der Region.

Folgen für Europa

Im Gegensatz zu den USA hat die EU ein weites Netz an Handelsabkommen gespannt: Sie unterzeichnete dreizehn Freihandelsabkommen, einigte sich mit drei Staaten auf eine Zollunion, vereinbarte einen gemeinsamen Markt mit drei weiteren, unterschrieb Partnerschaftsabkommen mit Rußland sowie den osteuropäischen Ländern und beteiligt sich an 40%

⁶³ Vgl. Wise, Nafta's Untold Stories [wie Fn. 50], S. 2.

⁶⁴ Susanne Gratius, Acht Jahre Nafta: vom Freihandelsabkommen zur Nordamerikanischen Gemeinschaft?, Hamburg, Institut für Iberoamerika-Kunde, August 2002 (Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 15).

⁶⁵ Vgl. Inés Bustos/José Antonio Ocampo, Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas, Santiago de Chile: CEPAL, Mai 2003 (serie informes y estudios especiales 13), S. 32.

aller unilateralen Handelspräferenzabkommen mit Entwicklungsländern.

Ebenso wie die USA hat die EU in Lateinamerika Freihandelszonen mit Chile und Mexiko vereinbart. Im Unterschied zu den USA verhandelt die EU aber gesondert mit dem Mercosur, ihrer eigentlichen wirtschaftlichen Interessensphäre in Lateinamerika.

Rückzug aus Lateinamerika?

Mit Blick auf Wareneinfuhr und -ausfuhr sind die EU und die USA nur bedingt Konkurrenten auf dem lateinamerikanischen Markt. Während die EU Fertigwaren nach Lateinamerika exportiert, importieren die USA diese aus der Region. Durch die Auslagerung der Produktionsstätten in die Billiglohnländer Lateinamerikas exportieren die USA in ihr »Hinterland« vorwiegend Industriegüter. Die USA sind der wichtigste lateinamerikanische Absatzmarkt für industriell verarbeitete Produkte. So entspricht das Volumen der Agrarexporte in etwa dem der Textilausfuhren. Die Struktur der europäisch-lateinamerikanischen Handelsbeziehungen hingegen entspricht dem klassischen Austausch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern: Fast die Hälfte der lateinamerikanischen Ausfuhren in die EU besteht aus Agrarprodukten und Lebensmitteln, dafür importiert die Region aus Europa Maschinen, Ausrüstung und Automobile. Ein Konkurrenzverhältnis zwischen den USA und der EU in Lateinamerika besteht vor allem in der Automobilindustrie und in der Spitzentechnologie.

Durch die Handelshemmnisse der EU im Bereich der Agrarpolitik und den wachsenden Warenaustausch innerhalb der Region hat Europa in den letzten zehn Jahren als Absatzmarkt lateinamerikanischer Produkte an Bedeutung verloren. Der Anteil der EU an der Warenausfuhr ist von 1990 bis 2000 von 25% auf lediglich 11% zurückgegangen, als Lieferant hat die EU etwa neun Prozentpunkte verloren; ihr Anteil an den Importen Lateinamerikas liegt heute nur noch bei 14%. Ein Effekt der Handels- und Investitionsumlenkung von der EU zu den USA läßt sich am Beispiel der Nafta nachweisen, da Europa in Mexiko etwa ein Drittel seines Marktanteils eingebüßt hatte. Ob dies auch für eine Alca gelten würde, ist bislang nicht berechnet worden. Vermutlich sind die Auswirkungen einerseits negativ, andererseits aber könnten europäische Firmen, die in Lateinamerika und in den USA

ansässig sind, wiederum von einer kontinentalen Freihandelszone profitieren.

Eine direkte Konkurrenzbeziehung zwischen den USA und der EU besteht vorwiegend im Mercosur und hier vor allem in Brasilien. Bisher haben weder die USA noch die EU dem Mercosur Handelspräferenzen zugestanden, im Unterschied zu anderen lateinamerikanischen Partnern, die einen privilegierten Zugang zum amerikanischen und europäischen Markt haben. Die EU ist der bedeutendste Handelspartner und Investor des Mercosur; der Block ist für zwei Drittel des Außenhandels der EU mit Lateinamerika und die Hälfte der europäischen Investitionen auf dem Subkontinent verantwortlich. Brasilien ist Deutschlands bedeutendster Warenlieferant in Lateinamerika und zusammen mit Mexiko der wichtigste Absatzmarkt (mit einem ähnlichen Handelsvolumen wie Griechenland).

Ebenso wie das Alca-Projekt der USA wäre ein Assoziationsabkommen mit dem Mercosur vor allem von geostrategischer Bedeutung, da sich der europäische Einfluß in Südamerika konsolidieren und erweitern würde. Die Europäische Kommission geht zwar davon aus, daß die Export-, Wohlstands- und Wachstumsgewinne durch eine künftige Freihandelszone für den Mercosur wesentlich bedeutender wären als für die EU, aber auch umgekehrt würden die Vorteile einer Liberalisierung des Industrie- und Dienstleistungssektors in Südamerika die Nachteile einer Öffnung des europäischen Agrarsektors kompensieren. Die außenpolitische Priorität der EU zugunsten Osteuropas, die Rezession in Südamerika (und damit geringere Exportchancen für Europa) sowie der Agrarkonflikt⁶⁶ dämpfen jedoch in Europa den Enthusiasmus für ein Assoziationsabkommen.

Nach Angaben der Kommission ist der Mercosur als Ausdruck der europäischen Strategie der Integrationsförderung der eigentliche Schwerpunkt der EU in Lateinamerika. Außenhandelskommissar Pascal Lamy spricht von einer »Süd-Süd-Nord-Strategie«, mit dem Ziel einer interregionalen Zollunion. Voraussetzung hierfür sind regionale Bündnisse zwischen Ländern des Südens, die den Binnenmarkt stärken.⁶⁷ Nach dem Abschluß eines Abkommens mit dem Mercosur will

⁶⁶ 45% der Exporte des Mercosur in die EU sind Agrarprodukte. Streitthema sind vor allem Rindfleisch, Wein, Getreide, Geflügel, Zucker, Tabak und Milchprodukte.

⁶⁷ Pascal Lamy, *Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy*, in: *The World Economy*, 25 (November 2002) 10, S. 1399–1413 (1407).

Tabelle 2

Exporte Lateinamerikas nach Handelspartner, 2000 (Anteil in %)

Partner	USA	EU	LA	Japan	Andere
Lateinamerika	59,0	11,3	17,2	2,2	10,4
Argentinien	11,3	17,4	47,4	1,5	22,5
Brasilien	23,8	26,7	25,6	4,4	19,5
Chile	17,0	24,9	21,6	14,0	22,6
Mexiko	89,0	3,4	3,9	0,6	3,5
Kolumbien	50,6	13,6	29,1	1,8	5,0
Venezuela	50,8	4,6	33,3	0,7	10,6

Quelle: IWF, Direction of Trade Statistics, Yearbook, Washington DC 2001.

Tabelle 3

Importe Lateinamerikas nach Handelspartner, 2000 (Anteil in %)

	USA	EU	LA	Japan	Andere
Lateinamerika	50,2	14,4	16,7	3,9	14,9
Argentinien	20,2	24,5	40,0	3,3	14,9
Brasilien	23,1	25,7	21,0	5,3	24,9
Chile	20,0	17,3	36,1	4,3	22,4
Mexiko	73,0	9,3	3,1	3,7	10,8
Kolumbien	33,9	16,6	27,8	4,6	17,1
Venezuela	36,0	16,3	2,9	24,5	20,4

Quelle: IWF, Direction of Trade Statistics, Yearbook, Washington DC 2001.

die EU ähnliche Verträge mit der Andengemeinschaft und Zentralamerika schließen; 2008 beginnen die Verhandlungen mit der Karibik über ein regionales Partnerschaftsabkommen im Rahmen der Kooperation mit den AKP-Staaten.

Allerdings besteht in der Lateinamerika-Politik der EU eine Diskrepanz zwischen Rhetorik und Aktion: Obwohl die EU dem Mercosur als erstem lateinamerikanischen Partner bereits 1995 ein Assoziationsabkommen angeboten hat, brachte sie die Freihandelsverhandlungen bisher nur mit Chile und Mexiko zu einem erfolgreichen Abschluß. Damit unterscheidet sich die Außenhandelspolitik der EU in der Praxis nicht von der »Bilateralismus-Strategie« der USA. Nach Auffassung der Europäischen Kommission⁶⁸ sind die bilateralen Abkommen mit Chile und Mexiko eine Ausnahme: War die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit Mexiko im März 2000 eine Reaktion auf die Nafta, ist das zwei Jahre später mit Chile vereinbarte Abkommen auf die Forderung der chilenischen Regierung zurückzuführen, nicht zusammen

mit dem Mercosur zu verhandeln. Zudem ist keiner der beiden Staaten Mitglied eines lateinamerikanischen Bündnisses.

Gerade angesichts der oft zähen Integrationsprozesse in Lateinamerika scheint die Option des Bilateralismus – statt komplexe zwischenstaatliche Verhandlungen mit mehreren Partnern zu führen, die länger dauern und größere Kompromisse erfordern – für die EU dennoch eine Alternative zur Rhetorik des »integrierten« Interregionalismus. Diese Strategie ist nicht neu. Die EU hat ihre lang bevorzugte Strategie des Dialogs zwischen zwei integrierten Regionen bereits seit 1994 durch eine auf die Bedürfnisse der jeweiligen Partner und die eigenen Interessen zugeschnittene Strategie der »variablen Geometrie« ersetzt. Zum selben Zeitpunkt initiierten die USA das Projekt der kontinentalen Freihandelszone Alca.

⁶⁸ Laut Stellungnahme der Europäischen Kommission am 5.6.2003.

Transatlantische Implikationen

Nicht Globalisierung, sondern eine jeweilige Blockbildung auf dem amerikanischen und europäischen Kontinent wäre das mögliche Ergebnis einer Alca. Langfristig könnten auf dem amerikanischen und dem europäischen Kontinent zwei Integrationsräume entstehen, die (a) entweder konkurrierende und voneinander abgegrenzte Wirtschaftsblöcke bilden oder aber (b) zu einer weltweiten Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO beitragen.

Für das erste Szenario sprechen eine Reihe von Anzeichen. Während die Direktinvestitionen global fließen,⁶⁹ hat im Bereich des Warenaustauschs eine deutliche Regionalisierung stattgefunden: Die Verflechtung innerhalb der voneinander abgegrenzten Wirtschaftsblöcke nimmt zu – über 60% des Welthandels finden im Rahmen von Integrationsbündnissen statt. Dies gilt auch für Europa und die Amerikas: Lag der Anteil des Binnenhandels in der EU 2001 bei 58%, betrug er auf dem amerikanischen Kontinent bereits über 61% – dies sind 14 Prozentpunkte mehr als zehn Jahre zuvor. Durch die Nafta ist für die EU ein Handelsumlenkungseffekt entstanden; nach Kanada und Mexiko ist die EU hinter China vom zweiten auf den vierten Platz der amerikanischen Handelspartner zurückgefallen.

Die Realisierung der Alca könnte diesen Trend fort-schreiben und langfristig zu einer Handelsumlenkung und der Dominanz amerikanischer oder transnationaler Unternehmen in Schlüsselbereichen der latein-amerikanischen Wirtschaft führen. Ein gesamtamerikanisches Freihandelsabkommen könnte auch bedeuten, daß Handelskonflikte zwar territorial zwischen Lateinamerika und Europa, faktisch aber zwischen amerikanischen und europäischen Firmen ausgetragen werden. Ein Beispiel für die Trilateralisierung von Konflikten gibt es bereits: den zehnjährigen Streit um die europäische Bananenmarktordnung zwischen den USA, Lateinamerika und der EU.

Durch Verwirklichung der Alca ohne paralleles Abkommen EU-Mercosur hätten amerikanische Firmen auch in Südamerika (Brasilien) deutliche Vorteile gegenüber den jetzt noch stärker präsenten europäischen Firmen und könnten langfristig den Markt dominieren. Zu erwarten ist nicht nur ein Anstieg des Handelsvolumens, sondern amerikanische Normen und Standards würden sich zum Nachteil

europäischer Firmen auch in Südamerika durchsetzen. Dies könnte im Ergebnis einer wirtschaftlichen Monroe-Doktrin nach dem Motto »Lateinamerika den Amerikanern« gleichkommen. Sollten die Alca und das Abkommen EU-Mercosur hingegen parallel in Kraft treten, würden die USA und Europa zu gleichen Bedingungen auf dem südamerikanischen Markt konkurrieren.

Andererseits schließen sich die parallelen Trends zugunsten von Regionalismus und Multilateralismus nicht notwendigerweise aus, wie viele Ökonomen postulieren,⁷⁰ sondern sind durchaus kompatibel.⁷¹ Freihandelsabkommen auf regionaler und bilateraler Ebene können neue Impulse für eine weltweite Liberalisierung geben, so daß auch eine umgekehrte Wechselwirkung von der Regionalisierung zur Globalisierung existiert. Ein Beispiel hierfür könnte das kontroverse Thema Agrarsubventionen liefern. Die Vermutung liegt nahe, daß die USA ihre Subventionen auch deshalb aufstockten, um bei den WTO-Verhandlungen mit der EU gleichzuziehen. Die Verhandlungen zwischen den USA und Lateinamerika in der Alca könnten den positiven Nebeneffekt haben, die Europäer zu Zugeständnissen in der WTO zu bewegen. Sollte die Druckausübung erfolgreich sein, wäre es auch für Lateinamerika von Vorteil, das Thema Agrarsubventionen auf die Agenda der WTO zu verlagern, da ein Einlenken der EU auch ihren Zugang auf dem europäischen Markt verbessern würde. Es stellt sich allerdings die Frage, warum man überhaupt ein kontinentales Freihandelsabkommen schließen soll, wenn die entscheidenden Fragen schon auf bilateraler Ebene und parallel dazu in der WTO geklärt werden.

⁶⁹ 75% der Auslandsinvestitionen in den USA stammen aus der EU (Süddeutsche Zeitung, 24.6.2003).

⁷⁰ Vgl. u.a. Dieter, Abschied vom Multilateralismus? [wie Fn. 61].

⁷¹ Vgl. Lamy, Stepping Stones or Stumbling Blocks? [wie Fn. 67], S. 1400.

Schlußfolgerungen und Szenarios

Vom zeitweiligen Enthusiasmus über die Schaffung einer gemeinsamen Freihandelszone ist momentan weder in Lateinamerika noch in den USA viel zu spüren. Ausschlaggebend für die wachsende Skepsis sind weniger die inter-amerikanischen Beziehungen, die sich durch stagnierende Kontinuität auszeichnen, sondern der veränderte internationale Kontext durch die Vorbehalte der USA gegen globale Foren. Der von den Vereinigten Staaten geführte Kampf gegen den internationalen Terrorismus und unliebsame Regime war ein Rückschlag für das im Entstehen begriffene multilaterale System. Das hat einerseits Folgen für die Verhandlungen innerhalb der WTO und andererseits für multilaterale Freihandelsinitiativen wie die Alca.

Die Zollerhöhungen in der Stahlindustrie und die Agrarsubventionen veranschaulichen, daß sich der neue amerikanische Patriotismus im Bereich des Außenhandels in einem verstärkten Protektionismus manifestiert. Vor diesem Hintergrund ist eine Öffnung der US-Märkte für konkurrenzfähige lateinamerikanische Produkte mittelfristig nicht sehr wahrscheinlich. Warum aber sollten die Lateinamerikaner einem »deal« zustimmen, bei dem es wenig zu gewinnen, aber viel zu verlieren gibt? Und weshalb sollte die US-Regierung ihrerseits, zudem im Wahljahr 2004, durch unpopuläre Handelszugeständnisse einen innenpolitischen Konflikt mit den Freihandelsgegnern riskieren? Der Agrarsektor ist der größte Stolperstein bei den Verhandlungen über eine inter-amerikanische Freihandelszone. Ohne Zugeständnisse der USA in der kontroversen Frage der Agrarsubventionen dürfte eine Einigung mit Brasilien nicht zustande kommen. Wenn die USA kein besseres Angebot vorlegen, hat eine Alca aus brasilianischer Sicht keinen Sinn.

Wahrscheinlicher als die Entstehung einer kontinentalen Freihandelszone scheint der Abschluß einer »Alca light« und bilateraler Verträge mit den USA. Letztere haben den Vorteil, in der amerikanischen Öffentlichkeit verhältnismäßig unbemerkt vonstatten zu gehen und im Kongreß durch ihre geringere Bedeutung eher eine Mehrheit zu finden als eine Alca. Ähnlich wie das lateinamerikanische Integrationsbündnis Aladi, das ursprünglich als regionales Freihandelsabkommen konzipiert war, könnte auch die Alca lediglich ein Rahmenvertrag werden. Als Zielvision

wäre das Freihandelsprojekt somit von strategischem Wert, enthielte aber kaum verbindliche Regelungen. Denkbar wären vier Szenarios:

- *Szenario 1: »Dachverband Alca«.* Die Entstehung eines Rahmenvertrags Alca als Summe aller bilateralen Abkommen der USA mit lateinamerikanischen Staaten und Staatengruppen einschließlich des Mercosur. Voraussetzung für dieses Szenario wäre die Präferenz für bilaterale Verhandlungen mit Einzelpartnern statt eines multilateralen Gesamtpakets. Demnach wäre die Alca, wie es ein Lateinamerika-Experte formulierte, ein verwässertes Abkommen ohne Substanz.⁷² Dennoch würden sich die USA, vor allem durch ein Abkommen »4 + 1« mit dem Mercosur auch auf dem Wege des Bilateralismus als wirtschaftliche und politische Führungsmacht des Kontinents konsolidieren und könnten Europa allmählich aus Lateinamerika verdrängen. Langfristig gesehen, könnten die Einzelabkommen in einer Alca aufgehen. Die zahlreichen bilateralen und subregionalen Zusammenschlüsse in Lateinamerika (siehe Übersicht im Anhang) dienen in diesem Szenario als Bausteine für ein kontinentales Freihandelsabkommen.
- *Szenario 2: »Patchwork ohne Alca«.* Die Bildung eines dichten Netzwerks von bilateralen und subregionalen Freihandelsabkommen beziehungsweise Zollunionen auf dem amerikanischen Kontinent ohne Verknüpfung durch ein kontinentales Abkommen. Diese Option würde entweder eine weitere Distanzierung zwischen den USA und Lateinamerika voraussetzen oder aber eine veränderte Lateinamerika-Politik der USA, die sich – nach europäischem Muster – an den unterschiedlichen Interessenprofilen und Bedürfnissen der einzelnen Partner orientiert und die Region nicht mehr als Einheit wahrnimmt. Demnach wären die interamerikanischen Beziehungen ähnlich strukturiert wie die europäisch-lateinamerikanische Zusammenarbeit der »variablen Geometrie«. Die EU und die USA wären in einem solchen Szenario etwa gleichbedeutende Partner Lateinamerikas.

⁷² Joseph Tulchin, Woodrow Wilson Center; nach einem Interview in Washington im Juli 2002.

- *Szenario 3: »Nord-Süd-Teilung«.* Sollten die Alca-Verhandlungen keinerlei konkrete Fortschritte bringen, könnten auf dem amerikanischen Kontinent zwei konkurrierende Wirtschaftsblöcke entstehen: ein »Nord-Mercosur« (mit Teilen der Andengemeinschaft) unter Führung Brasiliens und eine von den USA dominierte »Süd-Nafta« (mit Zentralamerika und Karibik). Eine unerläßliche Voraussetzung wäre die Profilierung Brasiliens als anerkannte Führungsmacht in Südamerika. Grundlage hierfür wäre eine wirtschaftliche Sanierung des hochverschuldeten Landes, was wiederum nur über weitere Kredite des IWF geschehen kann und das Einverständnis der USA voraussetzt. Eine weitere Erfolgsvariable für die Entstehung eines südamerikanischen Handelsblocks durch die Erweiterung des »Kern-Mercosur« in Richtung Andengemeinschaft wäre der Abschluß eines Assoziationsabkommens mit der EU. In diesem Szenario würden die USA und die EU Lateinamerika in Einflußzonen aufteilen: das östliche Südamerika von Argentinien bis Venezuela würde sich stärker an Europa anbinden, der Rest des Kontinents an die USA.
- *Szenario 4: »Gesamtpaket Alca«.* Das Freihandelsprojekt würde im vorgesehenen Zeitrahmen und als multilaterales, verbindliches Gesamtabkommen verwirklicht. Dies ist von den Ergebnissen der gemeinsamen Verhandlungsführung der USA und Brasiliens abhängig, die nur dann erfolgreich sein wird, wenn beide Länder zu Zugeständnissen bereit sind (Brasilien im Industriesektor, die USA bei den Agrarsubventionen). Grundlage hierfür wäre eine engere Allianz zwischen beiden Staaten und ein jeweiliger nationaler Konsens zugunsten des Alca-Prozesses. Die Verwirklichung der Alca würde die interamerikanischen Beziehungen neu ordnen und ein Zusammenwachsen zwischen Nord- und Südamerika bewirken. Mit diesem Szenario wären für die EU negative Effekte verbunden, da Südamerika seine Wirtschaftsbeziehungen durch den vorrangigen Marktzugang auf die USA konzentrieren würde.

Unabhängig von den langfristigen Prognosen bestehen in den USA Zweifel an der Einhaltung des Zeitplans für die Alca. Selbst Freihandelsbefürworter wie Fred Bergsten, Direktor des Institute for International Economics in Washington, geben zu bedenken,⁷³ daß die USA erst 2006 ein neues Landwirtschaftsgesetz verabschieden und die Verhandlungen in der WTO

frühestens Mitte 2007 abgeschlossen sein werden, wenn die nächste Stufe der Agrarreform der EU in Kraft tritt. Dann wäre allerdings die für fünf Jahre verabschiedete TPA bereits ausgelaufen. Verzögern könnte sich die Alca auch durch die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA, so daß bis Januar 2005 aus innenpolitischen Gründen entweder kein Vertragstext zustande kommen dürfte oder aber ein Dokument, in dem alle kontroversen Fragen auf die bilaterale oder die WTO-Agenda verlagert werden.

Momentan ist weder in Lateinamerika noch in den USA eine »winning coalition« für die Alca zu erkennen. Niemand nimmt eine Führungsrolle in Anspruch, und kein Land hat ein explizites Interesse daran, die multilateralen Verhandlungen voranzubringen. Auf beiden Seiten besteht eine Fehlperzeption: Aus amerikanischer Sicht wird die Alca als Projekt der lateinamerikanischen Länder und als Zugeständnis an sie verstanden;⁷⁴ in Lateinamerika hingegen wird sie vorwiegend als eine Initiative der USA zur eigenen Macht- und Marktabsicherung interpretiert.⁷⁵ Sollte es dennoch zu einem raschen Vertragsabschluß kommen, könnte dieser paradoxerweise aus besagter Fehl Wahrnehmung resultieren.

Wahrscheinlicher ist, daß die Alca-Verhandlungen, wie es Brink Linsey vom Cato-Institut in Washington ausdrückte, in einem »permanent vegetative state« verharren.⁷⁶ Auch wenn diese Prognose eintreten sollte, werden die USA die bilateralen Verhandlungen in den Amerikas fortsetzen. Unterzeichnen sie noch vor der EU ein Freihandelsabkommen mit dem Mercosur, hätte das Alca-Projekt, wenn auch in anderer Form, die Wirkung einer wirtschaftlichen Monroe-Doktrin erzielt. Um dies zu verhindern, sollte die EU in der leidigen Agrarfrage Zugeständnisse an den Mercosur machen, um eine interregionale Assoziation zu ermöglichen. Angesichts der geringen Bedeutung des Blocks im europäischen Außenhandel (etwa 2%) wäre dies kein allzu hoher Preis für eine strategische Partnerschaft mit Südamerika. Statt einer Blockbildung in den Amerikas wären dann ein europäisch geprägtes Südamerika und ein erweiterter nordamerikanischer Raum unter Führung der USA das wahrscheinlichste Zukunftsszenario.

⁷⁴ Vgl. Phillips, *Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas* [wie Fn. 28], S. 335f.

⁷⁵ Hierzu die Tageszeitung *Folha de São Paulo*: »Das eigentliche Ziel der Alca ist die Entstehung eines asymmetrischen Beziehungsregimes zu Lateinamerika, um das Handelsdefizit der USA mit der EU und Asien auszugleichen« (11.6.2003).

⁷⁶ Zit. nach *The Economist* (London), 2.11.2002.

⁷³ A Competitive Approach to Free Trade, in: *Financial Times*, 4.12.2002.

Anhang

Übersicht 1 Positionen einiger Länder gegenüber der Alca/FTAA*

Land/Region	Befürworter	Nicht entschieden	Verzögerer	Gegner
USA	USTR, Exekutive		Kongreß	Gewerkschaften, NRO, Umweltverbände
Kanada	Regierung		NRO	Umweltverbände, Gewerkschaften
Brasilien			Regierung	PT, Gewerkschaften, NRO, nationale Unternehmer (FIESP), Teile der Regierung
Argentinien	Menem-Fraktion der Peronisten		Regierung Kirchner	Mercosur-Befürworter
Mexiko			Regierung, PAN	Oppositionsparteien PRD + Mehrheit PRI, RMLC u.a. NRO, Kleinunternehmer
Chile	Regierung (bilateral)			NRO, Linksparteien
Kolumbien	Regierung (bilateral)			NRO, Gewerkschaften
Uruguay		Regierung (versteckte Befürwortung)		Mercosur-Befürworter
Venezuela	Oppositionsparteien			Regierung Chávez, NRO
Zentralamerika	Regierungen, Mehrheit der Bevölkerung			NRO
Karibik (ohne Kuba)	Regierungen, Mehrheit der Bevölkerung			NRO

* Über die Haltung der nicht genannten Staaten gibt es zu wenig Information.

Übersicht 2

Stand der Handelsabkommen in den Amerikas

	<i>Freihandelszone</i>	<i>Zollunion</i>
Mercosur	Bolivien, Chile, Andengemeinschaft	Mercosur (unvollständig)
Argentinien		
Brasilien	Andengemeinschaft	
Paraguay		
Uruguay		
Chile	USA, Kanada, Mercosur, Mexiko, Kolumbien, EU, Südkorea	
Andenländer	Brasilien	Andengemeinschaft (unvollständig)
Bolivien	Mercosur, Chile, Mexiko	
Ecuador		
Kolumbien		
Peru		
Venezuela		
Caricom	Dominikanische Republik	Caricom
Zentralamerika	Chile, Dominikanische Republik	Zentralamerika (unvollständig)
Costa Rica	Mexiko, Kanada	
El Salvador		
Guatemala		
Honduras		
Nikaragua		
Panama		
Nafta	Nafta	
Kanada	Costa Rica, Chile, Israel	
Mexiko	Chile, Zentralamerika (außer Panama), Peru, Bolivien, EU, Efta, Israel	
USA	Chile, Israel, Jordanien, Singapur	

Literaturhinweise

- Ahearn, Raymond J., Trade and the Americas, Issue Brief for Congress, (updated 12. Mai 2003) IB95017, Washington, D.C.
- Arroyo Picard, Alberto, Dürftige Bilanz: Was haben acht Jahre Nafta/TLCAN Mexiko gebracht, in: *Ila* (November 2002) 260, S. 14–15
- A. T. Kearney/*American Chamber of Commerce in São Paulo (Amcham)*, Alca/Alca Survey Results 2001: The Hemispheric Integration Endeavor, Chicago 2001
- Alianza Social Continental*, Alternativa para las Américas, México D.F., Dezember 2002
- El Alca al desnudo: críticas al texto borrador del Area de Libre Comercio de las Américas de noviembre de 2002, México D.F., Januar 2003
- Bhagwati, Jagdish, Deconstructing Rotten Trade: A Dialogue with Jagdish Bhagwati, in: *SAIS Review* (Washington, D.C.), 22 (Winter/Frühjahr 2002) 1, S. 39–44
- Bustos, Inés/Ocampo, José Antonio, Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Mai 2003 (serie informes y estudios especiales 13)
- Bustos, Pablo, Argentina y el Alca, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, Dezember 2002 (Estudios sobre el Alca, Nr. 4)
- Carlsen, Laura, The Mexican Experience and Lessons for the WTO Negotiations on the Agreement on Agriculture, Americas Program Presentation to the EP, 11. Juni 2003
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa, Buenos Aires, 2002
- Costa Gurgel, Angelo/Batista Bitencourt, Mayra/Cardoso Texeira, Erly, Impactos dos Acordos de Liberalização Comercial Alca e Mercosul sobre os Países Membros, in: *RBE (Revista Brasileira de Economia)*; Rio de Janeiro, 56 (April–Juni 2002) 2, S. 335–369
- Dieter, Heribert, Die Finanzkrisen in Argentinien, Brasilien und Uruguay. Versagen der nationalen Politik oder Konstruktionsfehler des internationalen Finanzsystems? Arbeitspapier der Forschungsgruppe Globale Fragen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2003 (FoG-AP 9/03)
- Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2003 (S 4/03)
- Feinberg, Richard, Regionalism and Domestic Politics: U.S.–Latin American Trade Policy in the Bush Era, in: *Latin American Politics and Society*, 44 (Winter 2002) 4, S. 127–151
- Gratius, Susanne, El proyecto del Alca visto desde Europa, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, Oktober 2002 (Estudios sobre el Alca, Nr. 1)
- Acht Jahre Nafta: vom Freihandelsabkommen zur Nordamerikanischen Gemeinschaft?, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 15.8.2002 (Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 15)
- Gudynas, Eduardo/Evia, Gerardo, Las negociaciones agropecuarias en el Alca, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, Mai 2003 (Estudios sobre el Alca, Nr. 11)
- Inter-American Development Bank*, Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. 2002 Report, Washington, D.C. 2002
- Inter-American Dialogue*, The Troubled Americas. Policy Report 2003, Washington, D.C.
- Lamy, Pascal, Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy, in: *The World Economy*, 25 (November 2002) 10, S. 1399–1413
- Lohbauer, Christian/Pérez-Toro, José Alberto, Die Vorbereitung der Amerikanischen Freihandelszone Alca: Herausforderungen und Strategien aus der Sicht Brasiliens und der Andengemeinschaft, Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, Dezember 2002 (Europa – América Latina, Analysen und Berichte 10)
- Mello, Fátima V., Brasil y el Alca – El Estado del Debate desde la victoria de Lula, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, November 2002 (Estudios sobre el Alca, Nr. 2)
- Lamounier, Bolívar/de Souza, Amaury, Relatório de Pesquisa. As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional: fatores de consenso e dissenso, São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos, 2002
- Phillips, Nicola, Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas, in: *International Affairs*, 79 (2003) 2, S. 327–349
- Pulecio, Jorge R., El Alca en la perspectiva de Colombia, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, November 2002 (Estudios sobre el Alca, Nr. 3)
- Sangmeister, Hartmut/Taalouch, Karim, Alca: neue Wachstums- und Entwicklungschancen für Lateinamerika?, in: *Lateinamerika Analysen* (Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde), (Juni 2003) 5, S. 65–97

- Scherpenberg, Jens van, Der Gipfel von Quebec, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2001 (SWP-Brennpunkt)
- /Thiel, Elke, Towards Rival Regionalism: US and EU Regional Regulatory Regime Building, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998
- Schmidt, Gerold, México y el Alca: una discusión bajo la sombra del TLCAN y de los EEUU, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, Februar 2003 (Estudios sobre el Alca Nr. 5)
- Schott, Jeffrey J., Prospects for Free Trade in the Americas, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001
- Sek, Leonore, Trade Promotion Authority (Fast Track Authority for Trade Agreements): Background and Developments in the 107th Congress, Issue Brief for Congress 10084, 14.1.2003, Washington, D.C.: Congressional Research Service
- Wise, Timothy A., Nafta's Untold Stories: Mexico's Grassroots Responses to North American Integration, America's Program Policy Report, Interhemispheric Resource Center, Silver City, Juni 2003

Abkürzungen*

AKP	Afrika-Karibik-Pazifik
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CARI	Consejo Argentino de Relaciones Internacionales
CARICOM	Caribbean Community
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EE UU	Estados Unidos (USA)
FGV	Fundacao Getúlio Vargas (Brasilien)
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IWF	Internationaler Währungsfonds
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	North American Free Trade Area
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAS	Organisation of American States
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido dos Trabalhadores
RMLC	Red Mexicana de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPA	Trade Promotion Authority
USTR	United States Trade Representative
WTO	World Trade Organisation

* Im Text gemischte Schreibweise (Alca), wenn Abkürzungen wie ein Wort gesprochen werden.